

# Heisa over het Damprotest

## Hutjemutje op de Dam

Hoe kun je kijken naar een debat met minister Grapperhaus, in de Tweede Kamer, over de antiracismedemonstratie van 1 juni op de Dam in 'coronavirus'- tijd?

**Arno Korsten**

18 juni 2020



### Algemeen

Grootschalige evenementen, zoals wedstrijden in het betaald voetbal of een F1-autorace, zijn tot 1 september 2020 door de regering verboden vanwege de Coronacrisis, maar demonstraties tegen racisme vonden voordien, in juni, doorgaan. Demonstraties zijn 'heilig' in Nederland. Maar een afweging tegen het belang van de bescherming van de volksgezondheid is in Coronatijd nodig. Dat heeft de regering verordonneert door vormgeving van een Coronameter ('dashboard') en afspraken tussen de minister van Justitie en Veiligheid (J&V) en de voorzitters van de 25 Veiligheidsregio's in Nederland, meestal tevens burgemeester van een grote stad in een regio.

Op 1 juni 2020 waren er om en nabij 14.000 deelnemers bij de demonstratie tegen racisme en politiegeweld (Black lives matter) aanwezig op de Dam in Amsterdam. Op 10 juni gaven er bij een tweede demonstratie ruim 10.000 mensen acte de presence in het Bijlmerpark, dat in 2014 is omgedoopt tot het Nelson Mandelapark, gelegen in Amsterdam Zuidoost. Ook hier ging het om een demonstratie tegen racisme en politiegeweld.

Over wie spreker was tijdens de demonstraties en wat de inhoud daarvan was, is wel iets maar niet veel in de pers bekend geworden. Dat is ruimschoots goedge maakt in de talkshows op tv. De kern is evenwel duidelijk: racisme in Nederland en daarbuiten is veroordeeld. Voor zover bekend sprak er op beide demonstraties geen Nederlandse politicus of bestuurder. Ook de burgemeester van Amsterdam niet.

De demonstratie in het Nelson Mandelapark, op 10 juni, vond plaats terwijl de gemeenteraad van Amsterdam met de burgemeester discussieerde over de demonstratie van 1 juni. Met de demonstratie

van 1 juni was wat aan de hand. Op 10 juni werd de 1,5 meter afstandsregel goed nageleefd, op 1 juni niet. Het park leent zich daar met een omvang van 43 hectare ook goed voor en de geluidsinstallatie van de organisatoren blijktbaar ook. Op de Dam lag dat anders.

### **Coronadebat in de Tweede Kamer**

Wat maakte dat de demonstratie op Tweede Pinksterdag, 1 juni, in de Tweede Kamer aan de orde kwam?

Over de demonstratie van 1 juni vond op 4 juni, dus eerder dan in de Amsterdamse gemeenteraad, een robbertje bekvechten plaats in de Tweede Kamer. Op het Haagse Binnenhof voltrok zich op 4 juni 2020 een nieuw deel van het feuilleton over de corona(virus)crisis: het zgn. **coronadebat** over vakanties en reizen. In dat kader waren premier Mark Rutte en de ministers Hugo de Jonge (CDA, VWS) en Martin van Rijn (PvdA; Medische Zorg en Sport) in de Tweede Kamer aanwezig. Op initiatief van fractieleider Geert Wilders (PVV) werd ook minister Ferdinand Grapperhaus van Justitie en Veiligheid (CDA) naar de Tweede Kamer geroepen. Dat vanwege het diezelfde dag, 4 juni, openbaar gemaakt **WhatsAppverkeer** tussen burgemeester Halsema en minister Grapperhaus over de **anti-racismedemonstratie Black lives matter** op **de Dam** op 1 juni (Tweede Pinksterdag).

In dat verkeer werd melding gemaakt van een opkomst die vele malen de verwachtingen overtrof en van het niet kunnen handhaven van de regels uit het Coronabeleid (1,5 meter afstand). De volksgezondheid was in gevaar gebracht door de aanwezigen. Dat was voor velen direct duidelijk. En een zwakte was direct blootgelegd.



Op de foto F.Halsema (links) en F.Grapperhaus (rechts)

Op 1 juni waren **veel meer demonstranten** op de Dam aanwezig geweest dan in de verste verte verwacht was door de Amsterdamse politie en de burgemeester. Op dinsdag 9 juni werd het getal van 14.000 deelnemers (op 1 juni) genoemd, eerder was sprake van 5.000 terwijl de politie oorspronkelijk uitging van 250-300 deelnemers op Tweede Pinksterdag.

De organisatie van de demonstratie had op 31 mei, Eerste Pinksterdag, rond 16.52 uur de gemeente bericht over 250-300 deelnemers, naar schatting. Deze informatie was al op 1 juni bekend bij dagbladjournalisten. Het **tijdelijnoverzicht** van 8 juni van de voorzitter van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (burgemeester Halsema) ten behoeve van de gemeenteraadsvergadering van de gemeente Amsterdam op 10 juni die handelde over de demonstratie op 1 juni bevestigde deze aantallen.

### **Coronabeleid draait de soep in**

De **1,5 meter afstandsregel** uit het Coronabeleid, die mee genomen moest worden in de afwegingen bij het mogelijk maken van de demonstratie, de organisatie ervan en ter plaatse gold, werd op 1 juni volop

geschonden. Niemand die daar aan twijfelde. Het was hutjemutje op de Dam. Mensen stonden er 'dicht op elkaar gepakt' (zie foto).

In het WhatsAppverkeer dat op 1 juni tussen Halsema en Grapperhaus plaatsvond, en veel heisa veroorzaakte, werd ook al vermeld dat die regel moeilijk te handhaven viel. Dat de regel van belang was, was eerder ook al in het zgn. Veiligheidsberaad met voorzitters van Veiligheidsregio's – allemaal burgemeesters - gedeeld en bevestigd. En opgenomen in de **Noodverordening COVID-19** van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland van 8 mei 2020.

Tweede Kamerleden van **bijna alle fracties**, waaronder een aantal fractieleiders, meldden zich op 4 juni over het Coronabeleid aan de microfoon. Het was dus niet alleen een debat tussen Grapperhaus en Wilders, zoals degenen zouden kunnen denken die de tv-uitzending van het debat niet live gezien hebben.



De Dam, 1 juni 2020

### WhatsAppverkeer

In **de wisselwerking** tussen deze minister en de Kamerfracties over het debatdeel 'het WhatsApp-verkeer tussen minister en burgemeester Halsema over een anti-racismedemonstratie (Black Lives Matter) op de Dam in Amsterdam op 1 juni 2020' ontspan zich op 4 juni in de Tweede Kamer een bijzondere vertoning die tot **veel ophef** leidde bij journalisten, opiniemakers, kijkers van de tv-uitzending, twitteraars, andere burgemeesters, gemeenteraadsleden van Amsterdam.

### De ophef over de demonstratie

Alom was het beeld dat de demonstratie op 1 juni

- a) een belangrijk signaal was tegen racisme en politiegeweld,
- b) én een succes was vanwege het vreedzaam verloop,
- c) én een echec was door de onderschatting in organisatorisch opzicht van de demonstratie,
- d) én een echec doordat van het landelijke Coronabeleid maar beperkt wat terecht kwam.

Enkele aspecten van het pro en contradebat zoals het direct oplaaide zijn als volgt te belichten.

- 1) **Geen goede signalering van de opkomst door de politie.** De Amsterdamse autoriteiten werden door de grote toeloop voor de demonstratie overvallen. De aantallen deelnemers zijn vanaf de aanmelding tot en met de aanvang van de demonstratie door de veiligheidsdriehoek van

burgemeester, politie en hoofdofficier van justitie van Amsterdam-Amstelland, die gaat over de openbare orde en veiligheid onderschat. Dat had gevolgen.

- 2) **Geen scenario's (voor het geval dat ...)**. De driehoek van justitie, politie en burgemeester (voorzitter Veiligheidsregio) beschikte niet over scenario's over hoe te handelen bij een veel grotere opkomst dan 250-300 deelnemers, bij voorbeeld bij 5.000 of 15.000 deelnemers. In werkelijkheid waren er pakweg 14.000 mensen. Dat viel op te maken uit televisieoptredens van de burgemeester en de politiechef in talkshows als Op1 na de demonstratie.
- 3) **Geen handelingsflexibiliteit bij de politie**. Toen de start van de betoging naderde en de aantallen deelnemers opliepen, kon de Amsterdamse politie niet meer omschakelen. De hoeveelheid politiepersoneel was - gaande de dag - op 1 juni berekend op pakweg 700 deelnemers, misschien 900 personen, maar niet op 5.000 deelnemers, laat staan 14.000 deelnemers.

De politie heeft het beeld van de verwachte (feitelijke) opkomst aan deelnemers wel op de betogingsdag 1 juni bijgesteld, maar verder dan grofweg 400 personen kwam men rond 14.00 uur nog niet. Op *social media* stond volgens de organisatie toen de teller op 2000 aanmeldingen. Wie de vuistregel van een derde van de aanmeldingen als daadwerkelijk aanwezig neemt, de ervaringsregel van de politie, komt uit op pakweg 700 deelnemers. De aantallen liepen daarna op. Rond 17.49 uur, de demonstratie was toen al pakweg driekwartier aan de gang, sprak de politie van 5.000 deelnemers.

Politiechef Paauw erkende naderhand dat deze demonstratie misschien toch anders was door **het sentiment** dat het onderwerp losmaakte, mede als gevolg van de gewelddadige dood van George Floyd in Minneapolis. Waarom?

- a) De gruwelijke filmbeelden daarvan gingen de wereld over. Dat genereert aandacht.
- b) Diverse Amerikaanse grote steden waren Amsterdam met een demonstratie voorgegaan. Imitatiegedrag ligt dan op de loer.
- c) Voor Nederland kwam er een specifieke emotie genererende factor bij. Nederland had zijn sentimenten met de dood van Henriquez in Den Haag en een rol voor de politie daarbij. Dat was weliswaar een oudere zaak, maar door de organisatoren werd deze toch weer opgevoerd. Ook Nederland heeft al tijden van doen met racisme, aldus de redenering.
- d) Dan was er nog het Zwarte Piet-sentiment. Diverse personen die betrokken waren bij die betogingen, waren nu ook betrokken bij 'Black lives matter'.
- e) De weersomstandigheden waren geschikt om te betogen.
- f) En het was een vrije dag. Tal van burgers waren door thuiswerk als gevolg van de Coronacrisis niet ver van huis en hard geweest. De demonstratie bood wellicht, zo gezien, een vluchtheuvel.

Dit zal punt van onderzoek zijn, later.

- 4) **Het Coronabeleid hing erbij. - het argument van Wim Voermans**. De Noodverordening COVID-19 van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (V-regio) van 8 mei 2020 had (meer) het uitgangspunt moeten zijn voor het omgaan met de demonstratie in de voorbereidingsfase en tijdens de demonstratie. Die verordening is weliswaar formeel uitgangspunt geweest, maar feitelijk is die een beetje buiten beeld geraakt, lijkt het, aldus de staatsrechtkenner prof.mr. Wim Voermans.

De burgemeester heeft de demonstratie **niet beëindigd** vanwege het niet kunnen handhaven van de 1,5 meter regel. En de deelnemers zijn niet door de burgemeester of een ander toegesproken op dit punt vooraf of bij het begin van de demonstratie. De **communicatie** tijdens de demonstratie vanuit de driehoek is dus een punt van discussie. De Noodverordening zegt ook vrijwel niets op dit

punt. Daar staat tegenover dat de organisatie, waarin de veiligheidsdriehoek vertrouwen had, mondkapjes heeft uitgedeeld.

Wie deze verordening bekijkt, ziet dat deze betrekking heeft op alle gemeenten die behoren tot de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. De verordening behelst maatregelen in verband met de uitbraak van het coronavirus, die bekend zijn zoals onder andere het zich houden aan de 1,5 meter afstandsregel. Allerlei bevoegdheden van burgemeesters die zijn genoemd in de Wet Veiligheidsregio's zijn ingevolge de Noodverordening overgegaan op de Voorzitter van de Veiligheidsregio, in dit geval naar burgemeester Halsema.

De voorzitter **kan** maatregelen nemen om oproerige bewegingen, ernstige wanordelijkheden of rampen de kop in te drukken en gevaren te beperken. In de Noodverordening zijn **opdrachten** van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) mede namens de minister van Justitie en Veiligheid (J&V) verwerkt en waar nodig uitgewerkt in **algemeen verbindende voorschriften**. De opdrachten zijn gebaseerd op artikel 7 van de Wet publieke gezondheid. Handelen in strijd met de voorschriften uit de Noodverordening is strafbaar gesteld in artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht. Hechtenis of geldboete. De voorzitter van de V-regio **kan** ook een last onder bestuursdwang of dwangsom opleggen.

Daartoe is het bevoegdhedenarsenaal niet beperkt. De burgemeester-voorzitter heeft ook bevoegdheden ingevolge de Gemeentewet (art. 175) en de Wet openbare manifestaties. Zie daar het kader voor handelen van de voorzitter, de burgemeester Halsema. Halsema heeft een kader gekregen van de rijksoverheid. Alle voorzitters van de vele regio's beschikken over een Noodverordening.

- 5) **Coronabeleid viel in het water.** Door het miskennen van de Noodverordening en een veel grotere opkomst dan verwacht, viel de 1,5 meterregel van afstand tot elkaar houden, opgenomen als eis in de Noodverordening van de Veiligheidsregio, niet te handhaven. Op de Dam was maar plaats voor pakweg 4.300 mensen volgens de 1,5 meterlijn. Het Coronabeleid lijkt in de lokale veiligheidsdriehoek eigenlijk geen echte eigenaar te hebben gehad, hoewel de organisatie van de demonstratie een pluim verdiende want ze verstreekte mondkapjes en wees plekken aan op de Dam waarop mensen konden staan. Wat de politie niet deed, deed de organisatie van de demonstratie.
- 6) **Metten met twee maten.** Velen zijn in Nederland overleden aan corona. Velen moesten zich wat onzegggen om de levens van medeburgers niet in gevaar te brengen. Bij voorbeeld wegblijven uit verpleeghuizen. De demonstranten brachten de gezondheidszorg echter juist wel in gevaar door de afstandsregel op de Dam massaal te negeren. Doordat er zoveel deelnemers waren, de Coronaregels niet gehandhaafd werden en niemand beboet werd, ontstond **rechtsongelijkheid** ten opzichte van al degenen die zich ook aan allerlei regels moesten houden op straffe van beboeting en die wel daadwerkelijk beboet zijn. Denk aan de maximumaantallen bezoekers aan een kerkdienst of het bezoeken van een park of terras. Parkbezoekers die te dicht bij elkaar zaten te picknicken, werden beboet, cafébazen werden beboet, de vele demonstranten op de Dam niet. Dat is onaanvaardbaar. Later, na 4 juni, is dat argument nog eens opgevoerd door advocaat prof.mr.dr. Geert-Jan Knoops.
- 7) **De 'laat maar lopen'-opstelling?** Had de politie een laissez faire - houding omdat de demonstratie ook tegen politiegeweld gericht was? Dat acht ik niet juist.

De politie was alert op de mogelijkheid van een **tegedemonstratie**. Een tegedemonstratie is er ook niet geweest. De Amsterdamse politie koerste sterk op de-escalatie en toonde vertrouwen in de organisatoren. Een knokpartij tussen deelnemers en de politie moest worden vermeden. Dat is gelukt. De demonstratie was en bleef vreedzaam. Maar op het vlak van de aantallen deelnemers zat de politie er stevig naast.

- 8) **De plaats van demonstratie**. Achteraf gezien, had de demonstratie niet op de Dam moeten plaatsvinden omdat die plek te weinig mensen kon herbergen. Maar de organisatie van de demonstratie koos voor de Dam en de organisatoren is op dat vlak weinig in de weg gelegd.
- 9) **Afwijkend type demonstratie**. De voorgaande constatering impliceren dat de demonstratie volledig afweek van andere demonstraties. Vanwege
  - a) de kennisgeving via social media buiten de organisatie om door influencers en anderen;
  - b) het verrast worden door de aantallen deelnemers;
  - c) het feit dat de politie koerste op (vrijwel) terughoudendheid/ onzichtbaarheid gezien de thematiek, en daarbij wel kon gebruiken dat de organisatoren voor de veiligheid zorgden;
  - d) het feit dat de politie inzette op de-escalatie;
  - e) het feit dat het management door de driehoek losjes was, wellicht mede vanwege het Pinksterweekend (het OM toonde zich niet erg actief betrokken bij de afwegingen door politie en burgemeester).

Alles wijst er op, ook uitgaande van de informatie die de voorzitter van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland burgemeester Halsema verstrekte alsmede de politiechef Paauw dat de demonstratie teveel als een van de 1500 jaarlijkse demonstraties is beschouwd. Teveel 'usiness als usual'. Onderschatting en/of pech.

### **Aanleiding voor de analyse**

De ophef voltrok zich nog op de demonstratiedag (Tweede Pinksterdag, 1 juni) zelf, direct al.

Niet alleen in kranten als De Telegraaf online, maar ook in het televisieprogramma Op1. De moderatoren Erik Dijkstra en Willemijn Veenhoven ontvingen daarin de Amsterdamse burgemeester en voorzitter van de regionale Veiligheidsregio Femke Halsema. Zij openbaarde dat ze contact had gehad met de minister van V&J, contact dat na de uitzending weer verder plaats zou vinden, hoofdzakelijk via WhatsAppverkeer.

Naderhand zou dat Appcontact uitgelegd worden als een contact 'op stevige toon' en als een poging rugdekking te zoeken voor 'de Amsterdamse aanpak'. Halsema ontkende dat later niet. Ze zocht ook contact met premier Rutte, zo berichtte journalist De Winther van De Telegraaf later (op 8 juni- De Telegraaf online), maar dat kwam er niet. Rutte en Halsema maakten er later dan ook geen gewag van.

Ik begreep die ophef. Deze was voor mij de aanleiding om eens na te gaan hoe je naar het debat tussen de Tweede Kamer en minister Grapperhaus op 4 juni kunt kijken. Meer concreet speelde ook een rol hoe Grapperhaus zich probeerde te redden uit het 'niet optreden' door de burgemeester, waarover hij in kennis was gesteld via het WhatsAppverkeer: niet afbreken van de demonstratie omdat de afstandsregel niet in acht genomen werd; niet oproepen tot in acht name van de 1,5 meter afstand; niet regelovertreeders beboeten.

### **De ophef: welke vragen rezen zoal over de demonstratie en het WhatsAppverkeer**

De heisa betrof onder meer de volgende vragen.

- **De preparatie was goed of waardeloos?** Heeft de burgemeester (resp. voorzitter van de Veiligheidsregio die sinds de Coronacrisis 'in charge' zijn) goed bestuurd vooraf en tijdens de demonstratie, rekening houdend met aantallen deelnemers op de Dam (meer dan 5000, later werd gezegd: meer dan 12.000 of zelfs 14.000) en de nationale Coronabeleidsregels (niet de 1,5 meter gehandhaafd)?
- **De antenne.** Heeft de veiligheidsdriehoek, waartoe de politie behoort, een goede antenne gehad voor de te verwachten aantallen deelnemers (immers, de demonstranten hebben een vervoermiddel gebruikt en het is in principe mogelijk te zien of er een aanzwellende stroom op gang kwam, richting Dam)?
- **Uitspraken op AT5:** Heeft de burgemeester in feite van harte ingestemd met de demonstratie, vond ze die 'te belangrijk' (zoals ze op 1 juni tegenover AT5 uitsprak) om in te grijpen gezien de gang van zaken rond de dood van George Floyd, waarbij de politie beschuldigd werd van doodslag?
- **Ruzie?** Heeft het appverkeer een ruzie blootgelegd tussen burgemeester en minister, waarbij de burgemeester de minister wou committeren en de minister daarin niet wilde meegaan?
- **De minister laat burgemeester Halsema in de kou staan?** Heeft de minister de burgemeester in de kou laten staan toen die het gevoel had dat op de Dam iets anders gebeurde dan voorzien was en de bedoeling was?
- **Het nationale beleid vroeg om de 1,5 meter regel.** Heeft de minister van Justitie en Veiligheid zijn verantwoordelijkheid genomen omdat hij van doen had en heeft met de voorzitters van de Veiligheidsregio's, waarvan Halsema er een is? Werd het een nationale kwestie of niet?
- **De aanpak van de minister ter zake van demonstraties?** Gaat de minister zich in het vervolg met lokale demonstraties, met welk onderwerp dan ook, bemoeien als dreigt dat het nationale beleid op het vlak van Coronaregels met voeten getreden wordt?
- **Is appen** met een minister in de toekomst voor een burgemeester resp. voorzitter van een Veiligheidsregio nog mogelijk als WhatsApp-verkeer openbaar gemaakt wordt?



In de bijna hele Tweede Kamer was er **onvrede** omdat de regel van anderhalvemeter afstand tot elkaar houden niet was nageleefd, de organisatoren daar vooraf en in het begin – toen het nog kon - niets aan gedaan hadden (politie bleef aan de zijkant) en de driehoek en burgemeester ook niet.

De betoging werd niet afgebroken onder het motto: 'fijn dat u hier was, de demo is een succes maar gaat u nu naar huis en hou daarbij de Coronabeleidsregels in acht'.  
Geen oproep, niets.

Toen bleek dat op Tweede Pinksterdag heel veel meer mensen gingen demonstreren dan door de burgemeester en politie verwacht (het zouden er 14.000 worden), kreeg de burgemeester een ongemakkelijk gevoel en zocht ze haar heil bij de minister van J&V via appverkeer. Die liet zich niet committeren, tot ergernis van burgemeester Halsema.

#### Resumé:

- o er was voorafgaand aan de demonstratie sprake van een verkeerde inschatting van aantallen deelnemers op de Dam op 1 juni;
- o er was non-actie van de politie, ook geen milde actie bij de demonstratie;
- o de politie koerste erop dat de organisatie 'black lives matter' zelf voor beveiliging zou zorgen;
- o niemand van de Amsterdamse driehoek maakte zich tot eigenaar of hoeder van het nationale Coronabeleid (in casu de 1,5 meter afstandsregel, die massaal geschonden was). Dat beleid was zoek;
- o geen oproep tot beëindiging toen rond 17.00 uur de kritische grens van wat de Dam qua 1,5 meter afstand aankan (4300 mensen) ver overschreden was;
- o een burgemeester die niet echt sturend optrad, maar juist betrekkelijk passief liet gebeuren wat gebeurde; toen de burgemeester in het nauw zat de minister verwittigde en probeerde te committeren (die dat niet liet gebeuren).

De burgemeester stelde zich op twee punten niet neutraal op. Ze vond de demonstratie 'te belangrijk' om af te breken (verklaring voor AT5). En ze verscheen met een button '1873' op de Dam, waarmee ze kleur bekende over afschaffing van de slavernij. Had niet ontmoeten. De burgemeester zou op 10 juni toegeven dat diverse elementen zo niet hadden ontmoeten, en dus niet voor herhaling vatbaar zijn. Ze zegde al voor de raadsvergadering een extern onderzoek toe. Dat zouden er twee worden.

### De vraag in dit essay

Hier gaat het niet om een beoordeling van de positie van de burgemeester en evenmin om een beoordeling van de vraag of de demonstratie, die voortkwam uit de betreurde, gewelddadige dood van George Floyd in de V.S. goed verlopen is.

Het gaat hier om de **manier van kijken** en de **beoordeling** van de kwaliteit van een parlementair debat:

- a) hoe kun je naar een parlementair debat tussen minister en Kamerleden kijken (over appverkeer, de demonstratie zelf in het licht van het Coronabeleid), en
- b) tot welke oordelen kom je dan over de kwaliteit van het debat ?

### Hypothese: debatteren is wisselen

Een vertrekpunt voor een onderzoek naar de kwaliteit van een debat vereist het bekijken van de literatuur over debatteren. Dat levert iets op in termen van een vertrekpunt voor onderzoek.

De hypothese is dat het reguliere parlementair debat een rituele dans is geweest waarbij over het algemeen geen echte dialoog tussen Kamerleden onderling en tussen fracties en minister plaatsvond, uitgaande van de oordelen van woordvoerders.

Hoe kom ik daarbij?

Erik Jurgens, emeritus hoogleraar staatsrecht en parlementaire geschiedenis aan de Universiteit Maastricht die ook lid is geweest van de Eerste en Tweede Kamer, schreef jaren terug dat parlementaire debatten **vaak niet zijn wat ze moeten zijn** omdat ze niet veel verder komen dan



'uitwisselen van standpunten en overwegingen'. Spannende debatten komen zeker voor, soms is politiek ook boeiend theater, maar het echte debat is vaak een fictie.

Dat heeft als eerste reden dat het parlement kaders aan de regering geeft, budgetteert en controleert. Debatteren staat in functie daarvan en is geen doel op zich. Niet elk Kamerlid kan deelnemen aan een debat, fracties vaardigen een woordvoerder af. Daardoor is het debatgezelschap maar een kleine 'club' in een overigens lege Tweede Kamer. De deelnemers gaan niet goed in op de standpunten van de andere partijen, de regering of een bewindspersoon.

Voor zover er sprake is van elkaar bevragen, gebeurt dat meestal vanuit of aangehaakt aan het eigen standpunt. In het debat ontstaat weinig beweging. Het is niet veel meer dan uitwisselen. Vrijwel nooit maakt iemand een draai of herbevestigt het eigen oordeel expliciet omdat een ander met een overtuigende argumentatie komt.

Waarom?

Dat niet bewegen komt mede omdat vooraf door middel van afstemming in de fractie, tussen coalitiefracties of met het kabinet al positie is bepaald. Als niemand in beweging komt, is de uitkomst van moties op het einde van een debat vaak slechts de optelsom van bestaande, gedurende het debat onveranderde standpunten.

Het niet bewegen heeft mijns inziens ook te maken met de politieke cultuur in Nederland. Het is geen gewoonte dat een woordvoerder erkent dat een zaak anders ligt als gevolg van kennisname van wat een woordvoerder van een andere partij in een speech of vraag-antwoordspel inbrengt.

Debatteren in het parlement heeft iets van een fictie, schrijft Jurgens al in 1995.

Maar dat is slechts één hypothese. We kunnen breder kijken naar een debat. Er is ruimte voor andere inzichten dan verwoord is in die ene hypothese. Dat leren we uit de literatuur met betrekking tot parlementaire geschiedenis. Ik geef daarvan het resultaat.

### Perspectieven op een debat

Er zijn meerdere manieren om naar de positie van een minister in een debat te kijken. Andere manieren van kijken, brengen andere beoordelingscriteria naar voren en geven mogelijk een ander resultaat.

Verderop kies ik voor de volgende perspectieven.

**Perspectief 1:** De minister beantwoordt de vragen van Kamerleden over de mailwisseling of verzoeken om reflectie naar behoren of niet? - **Het beleidsinhoudelijk perspectief op het 1 juni - debat.**

**Perspectief 2:** De minister is – voor zover bekend - gebriefd of gesuggereerd om niets te zeggen 'dan wel terughoudend te antwoorden' en vooral niet met huiswerk thuis te komen? - **Het bureaucratisch perspectief**, of te wel het vermijden van huiswerk voor ambtenaren.

**Perspectief 3:** De minister wil niet te maken krijgen met negatieve beeldvorming in de pers en dat blijkt uit schriftelijke stukken die onderwerp zijn van debat? - **Het beeldvormingsperspectief** dat betrekking kan hebben op de burgemeester en de minister zelf.

**Perspectief 4:** De minister zet in op interbestuurlijke continuïteit want hij of zij moet nog verder met de burgemeester uit de stad waar de demonstratie plaatsvond - **Het perspectief van bestuurlijke continuïteit.**

Om daarover iets te zeggen zijn **bronnen** geraadpleegd. De persconferenties van de premier en minister De Jonge, televisie-interviews, nieuwsprogramma's in die week zoals het Journaal en het programma Nieuwsuur, M, OP1 en Beau, Buitenhof, liveuitzending van het vragenuurtje op 2 juni en debat in de Tweede Kamer op 3 juni, twitterberichten, overzichtsartikelen en columns in kranten als Het Parool, Trouw, De Telegraaf, AD, NRC Handelsblad, De Volkskrant, EW (Elsevier), Mediacourant, De Gelderlander, De Limburger.<sup>1</sup>

Ik heb ook het debat in de gemeenteraad van Amsterdam op 10 juni via AT5 live gevolgd.

Alvorens daar op in te gaan, eerst nog iets over feiten en sfeer in de periode zondag 31 mei (Eerste Pinksterdag) tot en met woensdag 10 juni. Dan heeft het verantwoordingsdebat tussen burgemeester en de gemeenteraad van Amsterdam, dat op 10 juni gepland was, plaats gevonden. Ik ontleend enkele gegevens aan het tijdslijnoverzicht dat burgemeester Halsema rond 8 juni naar de gemeenteraad stuurde. Daarover beschikte de Tweede Kamer op 4 juni nog NIET.

### De tijdlijn

De feiten op 31 mei en daarna, en enige interpretatie laat het volgende zien.

Op **zondag 31 mei**, Eerste Pinksterdag, is het de dag vóór de geplande demonstratie (demo). Wat gebeurt er die dag onder meer?

0.55 uur: Eerste informatiebeeld van de politie. Op de stoep van het VS-consulaat wordt de volgende tekst aangetroffen: *Black lives matter*.

13.30 uur: Eerste informatie over een mogelijke demonstratie op 1 juni, de dag erna.

14.30 uur: Inschatting bij de politie van 500 aanmeldingen (wil nog niet zeggen: deelnemers; dat is meestal ongeveer een derde volgens de ervaring van de politie).

16.30 uur: Contact van de politie met de organisator ('Black lives matter') van de geplande demonstratie.

16.52 uur: Organisator denkt aan demonstratie op locatie de Dam. Organisator schat een deelname van 250-300 deelnemers.

17.48 uur: Organisator streeft naar vreedzaam protest met inachtneming van de Coronamaatregelen.

18.07 uur: Voorzitter Veiligheidsregio Halsema wordt geïnformeerd over demo en afspraken. Welke? 1,5 Meter regel, eigen ordedienst bij demo, livestream voor mensen die niet willen of kunnen deelnemen.

18.37 uur: Halsema akkoord met voorstel van 18.07 uur.

18.45 uur: Politie heeft opnieuw contact met organisatie. Aantal aanmeldingen op social media is: 600-800. Een derde hiervan zijn doorgaans deelnemers volgens ervaring van de politie.

---

<sup>1</sup> Namen van auteurs en commentatoren kwamen langs als bij voorbeeld Albrecht, Baudet, Couzy, D'Ancona, De Jong, De Winther, Derksen, Dijkstra, Dittrich, Duk, Fresen, Holman, Hooghiemstra, Huys, Jansen P, Joustra, Kockelman, Koops, Kraak, Van Lieshout, Marbe, Marijnissen, Mebius, Meeus, Misérus, Muller, Niemantsverdriet, Noorlander, Olsthoorn, Özdil, Simons, Sitalsing, Sommer, Tweebeeke, Van der Wulp, Van Erven Dorens, Veenhoven, Voermans, De Vries, Van Walsum, Wagendorp, Wekker.

21.40 uur: Burgemeester Halsema deelt zorgen over emoties bij demonstratie en het aantal aanwezigen met politiechef Paauw. Als het beeld wijzigt, zal er op maandag een driehoeksoverleg zijn (van burgemeester, politie, OM).

22.59 uur: Driehoek heeft overleg. Demo morgen van 17.00 uur-18.30 uur op Dam. Vlg. organisatoren is de aanleiding voor de demo niet alleen de dood van Floyd in Minneapolis, maar ook de dood van Henriquez in Nederland, eerder, en etnisch profileren door de Belastingdienst. Organisatie heeft eigen ordedienst, stelt mondkapjes ter beschikking en volgt de richtlijnen van RIVM op. Politie heeft goed contact met organisatie. Politie stelt voor empathisch en de-escalerend op te treden. Wijkagenten en mensen van het Caribisch Netwerk Politie worden ingezet.

23.07 uur: Burgemeester dankt politie en heeft er vertrouwen in. Burgemeester meldt dat op 1 juni ook de start is van de herdenkingsmaand van het afschaffen van de slavernij en dat de emoties daarbij zich kunnen vermengen met demonstratie.

### Maandag 1 juni

10.30 uur: Op social media melden 1.100 mensen te willen komen. Een derde zal daarvan daadwerkelijk komen. Verwachting bij de politie nog steeds pakweg 200-300 deelnemers. Mogelijkheid van een tegedemonstratie is klein vlg. politie.

Rond 11 uur komt vanuit politiedistrict het idee dat er max. 800 deelnemers zullen zijn. Bezinning. Conclusie: dan kan nog alles verlopen zoals in driehoek eerder aan koers is bepaald. 1,5 meter regel kan dan op Dam. Alles uitvoerbaar met beschikbare politiecapaciteit. Wel kans op anti-politiesentiment.

12.00 uur: Contact tussen burgemeester en politiechef. Geen driehoeksoverleg nodig.

14.00 uur: Inmiddels 2.000 aanmeldingen bij politie bekend. Schatting 1/3 komt, dus politie schat 700 deelnemers. Organisatie verwacht 1.000 -1.200 deelnemers.

15.00 uur: Ordedienst van de organisatie is aanwezig om voorbereidingen te treffen: mondkapjes uitdelen, plus kruisen aanbrengen i.v.m. 1,5 meterregel.

16.00 uur: Beeld van de politie: veel mensen met borden, spandoeken. Sentiment voelbaar. Politie zet in op de-escaleren. Goed contact met organisatie.

16.50 uur: Aantal deelnemers neemt snel toe. In 10 minuten van 500 naar 1000, aldus politie.

17.02: WhatsAppcontact Halsema-Grapperhaus: veel meer mensen dan verwacht. 'Niet iedereen' houdt zich aan 1,5 meter. Demo wordt niet ontbonden.

17.10 uur: Sfeer goed. Mobiliteit is het issue nu. Tram en autoverkeer 'eruit' om ruimte te maken voor 1,5 meter afstand. Dam kan 4300 mensen volgens 1,5 meter afstandregel. Politiechef informeert burgemeester en hoofdofficier van justitie. Handhaven geen optie. Nemen we mee in de evaluatie.

17.30 uur: Burgemeester ontvangt in ambtswoning mensen in verband met start herdenkingsmaand afschaffing slavernij en houdt toespraak. (Commentaar auteur: Aan een ander overlaten van ontvangst was geen issue. Verplaatsen naar later tijdstip had gekund maar is geen issue in Tijdlijnoverzicht van 8 juni). (Burg. Halsema niet aanwezig op de Dam. Ook niet in een crisiscentrum).

17.49 uur: Aantal deelnemers is op Dam 'stevig opgelopen'. Aantal gaat over 5.000 heen (Tijdlijnbericht van de Voorzitter Veiligheidsregio). Politiechef informeert voorzitter V-regio en hoofdofficier

18.04 uur: Het einde van de demonstratie, 18.30 uur, nadert. Paauf en Halsema hebben contact. Paauf geeft aan dat uitstroom uit eigen beweging de veiligste manier om de demonstratie te laten aflopen. Politiechef geeft aan dat 'alles' wordt gedaan om Coronabeleid te handhaven.

Burgemeester gaat richting Dam.

18.15 uur: Eerste demonstranten verlaten Dam. Agenten geven aan dat weinig nodig is om situatie te laten 'ontbranden'.

18.30 uur: Aanvang grote uitstroom.

19.05 uur: Halsema meldt driehoek dat ze op de Dam is geweest. Goede sfeer. Mensen wel dicht op elkaar. Maar veel mondkapjes.

19.15 uur: Uitstroom. Geen openbare ordeproblemen.

20.00 uur: Politiechef informeert voorzitter en hoofdofficier dat de Dam rustig is. Rust is zo goed als teruggekeerd.

### **De nabespreking in talkshows en nasleep**

Op 1 juni heeft een aantal keren een WhatsApp-wisseling plaats gevonden tussen minister Grapperhaus en Halsema, tussen grofweg 17.00 uur en 0.30 uur de volgende dag.

Het app-verkeer startte op initiatief van de burgemeester toen zij op de Dam waarnam dat er veel meer deelnemers aan de demonstratie kwamen deelnemen, dan door de veiligheidsdriehoek en dus haarzelf (officier van justitie, politiechef Paauf en burgemeester Halsema) tevoren was ingeschat. De burgemeester meldt aan minister Grapperhaus, die op dat moment – Tweede Pinksterdag - wandelend was in een duingebied, dat er niet ingrepen wordt om de anderhalvemeter-richtlijn, die niet overal in acht genomen wordt te handhaven. De drukte liep vervolgens op tot meer dan 5000 mensen.

Op maandag heeft de burgemeester een interview met de Amsterdamse zender AT5 terwijl de demonstratie nog niet is afgelopen. Zij zegt dat de demonstratie 'te belangrijk is om te beëindigen'.

**Maandagavond 1 juni**, Mediacourant online, 21.43 uur. 'Burgemeester Halsema van Amsterdam heeft vandaag eigenhandig een bom gelegd onder het draagvlak voor de anderhalvemetersamenleving. Horeca-ondernemers en sportschoolhouders moeten op de tenen lopen om aan alle Coronaregels te voldoen, maar Halsema heeft vandaag de hele Dam vol laten lopen met 5.000 mensen die protesteerden tegen racisme'.

**Maandagavond 1 juni** (nog steeds Tweede Pinksterdag) verschijnt de burgemeester in Op1, rond 22.15 uur. Het presentatieduo Erik Dijkstra en Willemijn Veenhoven voelen haar aan de tand. Ze had moeite zich te verdedigen, maar deed een 'manhaftige' poging. Een kop luidde naar aanleiding van het gesprek: 'Burgemeester op maandagavond compleet door het ijs gezakt' (Mediacourant online, 2 juni 08.00 uur). Een korte selectie.

Haar wordt gevraagd, waarom is er niet ingegrepen? Halsema: 'De enige manier waarop we hadden kunnen ingrijpen was op een hele harde en gewelddadige manier. Dan moet je duizenden mensen die staan te demonstreren tegen politiegeweld en racisme met harde hand gaan verwijderen van een plein. Die keuze heb ik inderdaad niet gemaakt. Dat vond ik niet verantwoord. Daar komt bij dat de mensen die daar staan ook zelf verantwoordelijk zijn'. Einde citaat.

Veenhoven: 'Gewelddadig gaat wat ver.' Veenhoven stelt samengevat: 'de politie had niet hardhandig hoeven optreden, maar toch door middel van megafoons mensen kunnen verzoeken naar huis te gaan omdat de 1,5 meter lijn niet gevolgd blijkt te worden of kunnen worden?'

Op **dinsdagochtend 2 juni** opende de Telegraaf met een voorpagina met een foto waarop de drukte op de Dam en het niet nakomen van **de anderhalvemeter-eis** uit het Coronabeleid stond afgebeeld. Rond 12.00 uur blijkt in de Mediacourant dat linkse BN'ers in de bres springen voor Halsema. Dat is te volgen op Twitter. Bericht wordt door sommigen: terwijl je op een terras niet met meer dan twee mensen uit verschillende huishoudens bij elkaar mag zitten, mag je sinds maandag 1 juni wel met duizenden vreemden op de Dam protesteren. Dat leidt tot boze reacties, maar een aantal BN'ers (waaronder Marc-Marie Huijbregts, Thijs Römer, Henk Spaan, Georgina Verbaan, Halina Reyn), steunt haar (bron: Mediacourant online). Men looft het geduld waarmee Halsema uitlegt waarom ze besloot wat ze besloot.

Op **dinsdag 2 juni** werden tijdens **het Vragenuurtje** in de Tweede Kamer, in de middag, vragen gesteld door Kamerleden aan minister Grapperhaus over de demonstratie (live te volgen op tv). De inhoud van de app-wisseling kwam toen even ter sprake.

Op **woensdag 3 juni** volgde er om 19.00 uur een persconferentie van de premier. Die zei dat het in Amsterdam **niet goed was gegaan**. Tegen demonstreren had hij niks en dat zou ook in Coronatijd moeten kunnen.

Op **donderdag 4 juni** vond om 09.30 uur een briefing plaats voor de Tweede Kamer (RIVM, Van Dissel c.s.) en 's middags vond het Coronadebat plaats n.a.v. maatregelen van het kabinet en de persconferentie daarover van de premier en minister De Jonge op 3 juni. Op donderdag 4 juni werd de app-wisseling op verzoek van Kamerlid Wilders openbaar. Die appwisseling werd bij het Coronadebat betrokken dat dezelfde dag plaatsvond.

In de vroege avond van 4 juni start het debat van de Tweede Kamer met minister van J&V Ferd Grapperhaus over **de app-wisseling** tussen burgemeester Femke Halsema van Amsterdam en hem op 1 juni over **de anti-racismedemonstratie** (demo) op de Dam in Amsterdam op Tweede Pinksterdag. Het debat in de Tweede Kamer was live te volgen via NPO politiek.

**Persconferentie 5 juni, na ministerraad:**

Rutte: 'Nou ja goed, ja het app-verkeer komt naar buiten. Het is natuurlijk in alle heftigheid van dat moment (1 juni), zijn het ook heftige appjes. Maar dat vind ik ook weer niet zo onverklaarbaar. Het is ook niet: we doen het omdat het naar buiten komt. Dat zou ook niet gewoonte moeten zijn he, bestuurders moeten ook met elkaar soms even kunnen botsen, dat moet niet altijd telefonisch te hoeven, het mag ook weleens een keer via een berichtje. Dat is allemaal niet zo heel ernstig. Ze zijn niet van marsepein, beiden niet. Ik ken ze allebei heel goed. Ik ben het helemaal eens met Grapperhaus, als hij iets na vijven hoort van 'jongens het dreigt hier uit de hand te lopen, ik ga nu niet de zaak uit elkaar halen', dat hij zegt: ja nu het uit de hand loopt begrijp ik dat.

De Winther (Telegraaf): 'Ja dus u steunt eigenlijk wel de minister van Justitie in zijn woordkeuze en z'n conclusies?'

Rutte: 'Ik vind dat hij die avond van A tot Z het goeie gedaan heeft, ja'.

### **Interpretatie in de media van het WhatsAppverkeer**

De WhatsApp-wisseling veroorzaakte **een schok** in diverse persmedia en social media. Waarom?

Halsema zou de minister hebben willen **committeren** aan de gang van zaken op de Dam. De demo ging door ondanks dat door de hoeveelheid aanwezigen, meer dan 5.000 mensen, de anderhalvemeter-regel niet gehandhaafd kon worden. In het appverkeer gaat de burgemeester daarop niet in. De burgemeester overlegde niet meer met de organisatoren toen de Dam volstroomde, stelde niet alsnog via een megafoon of anderszins eisen aan de aanwezigen, zette geen politie in en blies niks af. Zij was zelf wel aanwezig met een button opgespeld '1873', die verwijst naar afschaffing van de slavernij.

Halsema wilde Grapperhaus committeren ('laat me niet in de kou staan') maar Grapperhaus hield afstand, wat Halsema vervolgens niet beviel.

Ze voorzag in de middag, rond 17.00 uur, gedonder omdat De T al volop bezig was te schrijven over de enorme toeloop en het niet handhaven van de anderhalvemeterregel.

Naderhand zou door commentatoren van De Telegraaf geschreven worden: Halsema let erg op **de beeldvorming** over haar persoon.

### **Grapperhaus naar Tweede Kamer**

De komst van de minister van J&V naar de Tweede Kamer was op donderdag 4 juni (voor 18.00 uur) aanvankelijk niet voorzien. Wilders eiste wel zijn komst, kreeg daar net geen meerderheid voor in de Tweede Kamer en eiste toen hoofdelijke stemming. Dat leidde gedurende een half uur tot grote verwarring in de TK. Zouden de Kamerleden wel op te trommelen zijn? Die verwarring verdween toen een compromis gevonden werd na suggesties van de Kamervoorzitter (Arib), de premier, Wilders en Van der Staay, het ervaren Kamerlid met goede kennis van de reglementen. Wilders kreeg alsnog zijn zin. Grapperhaus kwam na de avondmaaltijd naar de Tweede Kamer, zoals afgesproken.

De minister werd dus donderdag 4 juni naar de Tweede Kamer geroepen en beantwoordde daar vragen van Wilders, Hiddema, Marijnissen, Klaver, Van der Staay en anderen over die wisseling tijdens **het zgn. Coronadebat** met ook de ministers Rutte, De Jonge en Van Rijn. Heerma, Dijkhoff en Jetten namen niet deel aan het debat. Ze lieten alles over aan hun fractielid terzake de Coronacrisis. Want het Coronadebat ging eigenlijk over de maatregelen die het kabinet rond 'reizen en vakanties' had voorzien.

### **Demonstratie in Coronatijd een succes?**

De anti-racisme demonstratie was vanuit het perspectief van de organisatie als **een succes** te kwalificeren omdat

- a) het onderwerp 'racisme' op de nationale maatschappelijke en politiek-bestuurlijke agenda steeg,
- b) omdat het grote aantal deelnemers daaraan bijdroeg,
- c) omdat de demonstratie een eerste uit een reeks was en 'verzet' blootlegde dat in de maatschappelijke onderstroom al giste;
- d) door het vreedzaam verloop van de demonstratie.

De demonstratie was vanuit het perspectief van de rijksoverheid redelijk geslaagd.

- a) Doordat duidelijk werd dat ook in Coronatijden het grondwettelijk verankerd recht op meningsuiting overeind blijft, maar afweging uit het perspectief van volksgezondheid relevant is en blijft, bij voorbeeld door het stelsel van de eis van een maximum aan het aantal deelnemers.
- b) Doordat duidelijk werd dat volksgezondheid (Coronaregels) ook geldt als afwegingscriterium bij demonstraties, en daarmee de 1,5 meter regel.

- c) Doordat de rijksoverheid duidelijk heeft gemaakt dat de demonstratie een kwestie is en blijft van de veiligheidsdriehoek in relatie tot de Veiligheidsregio. Het kabinet trok het thema niet naar zich toe.

### Demonstratie geen succes

De demonstratie was om een aantal redenen **geen succes**.

- a) **Schatten**. De burgemeester en politie verkeken zich op de **verwachte** opkomst. Op de dag voor de demonstratie, 31 mei, hadden zich 800 mensen op sociale media aangemeld. Verondersteld werd dat er daarvan een derde, ruim 250 personen, daadwerkelijk zouden komen. Het aantal aanmeldingen steeg op een bepaald moment wel naar 2000. Toen werd nog steeds het ervaringsgetal van de politie van een opkomst van een derde gevolgd. Achteraf gezien moet vastgesteld worden dat het aantal deelnemers veel te laag is ingeschat. Dat is ook op 2 juni op tv toegegeven door de politiechef Paauw. Door die lage inschatting kwam de veiligheidsdriehoek vooraf ook niet op de gedachte om een maximum aantal deelnemers aan de demonstratie te stellen. De politie had geen rekening gehouden met de onderliggende emotie bij anti-racisme.
- b) **Feitelijk tellen lukt ook al niet**. Ook de schatting van het **daadwerkelijk** aantal aanwezigen is niet goed geweest. Er is gesteld dat er 5.000 aanwezigen waren op de Dam tijdens de demonstratie. Achteraf is gezegd dat het er misschien ook 14.000 geweest kunnen zijn (Telegraaf, 9 juni). De Volkskrant online spreekt op 9 juni van meer dan tienduizend bezoekers. De politie heeft zich niet alleen verkeken op de verwachte opkomst maar ook de feitelijke opkomst niet goed geteld. Dat is in contrast met het eerder geroemde '**crowd management**' van de gemeente Amsterdam.
- c) **Het optreden van de politiechef**. De korpschef van Amsterdam, Paauw, maakte na de demonstratie in een van de talkshows geen echt goede indruk. Hij sprake over de zgn. intelligence om te komen tot een taxatie van aantallen die naar de Dam zouden komen op Pinkstermaandag. Hij sprak ook over 'de radar' heeft niet waargenomen ... Alsof hij een machine heeft voor de signalering terwijl het mensenwerk is. Hij had mensen nodig met een goede antenne die de social media afspreurden! Wat ook bleek, politiechef Paauw) sprak er niet over dat de driehoek enkele scenario's hadden gemaakt over 'what if....'. En er was geen crisisteam bunker.
- d) **Geen scenario's**. De driehoek van OM, politie en burgemeester heeft niet expliciet scenario's ontwikkeld over hoe te handelen bij wisselende aantallen deelnemers aan de demonstratie en een andere opstelling dan een vreedzame. Dus geen 'wat te doen als'-aanpak voor een deelname van zeg eens 2000 deelnemers of 14.000 deelnemers. De consequenties hiervan is dat de burgemeester de zaak op zijn beloop heeft gelaten. Uit alle contacten in de driehoek blijkt, voor zover bekend, dat het OM onzichtbaar was. Conclusie: het had beter moeten.
- e) **Ingrijpen bleef uit**. Burgemeester Halsema greep tijdens de demonstratie niet in uit vrees voor ongeregelheden. De demonstratie werd niet voortijdig beëindigd. Kan dat niet? Burgemeester Aboutaleb beëindigde de demonstratie in Rotterdam wel voortijdig. De burgemeester van Amsterdam had in feite ook niet een draaiboek of scenario gereed. Dat duidt opnieuw op een niet excellent functionerende driehoek.
- f) **Regels uit Coronabeleid aan de laars gelapt**. De vrijheid van meningsuiting tijdens de demonstratie botste met regels van het Coronabeleid, die ook op de Dam golden, zoals de premier en GroenLinks voorman Jesse Klaver verklaarden. Het grondrecht van vrijheid van meningsuiting kan worden ingeperkt ingevolge de *Wet openbare manifestatie* vanwege aspecten van

volksgezondheid. Bij voorbeeld door een getalsmatige eis te verbinden aan de omvang van een demonstratie of manifestatie.

De burgemeester van Amsterdam voerde ook niet het woord en benutte niet de kans om burgers te wijzen op de regels uit het Coronabeleid. De repliek kan zijn dat de stemming er niet naar was om dat te doen. Bovendien moeten burgemeesters buiten de thematiek blijven. De burgemeester moet letten op de handhaving van de openbare orde.

- g) **Niet met zacht.** De politie heeft ook geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om met zachte middelen op te roepen te voldoen aan de 1,5 meter eis van 'social distancing', bij voorbeeld via een megafoon. Naderhand werd gesteld dat er een 'anti-politiesentiment' heerste op social media, wat gezien de aanleiding (de dood van George Floyd als gevolg van het optreden van politiemensen te begrijpen is). Het Amerikaans consulaat was zondagochtend, Eerste Pinksterdag, ook beklad met '*black lives matter*'.
- h) **Te belangrijk.** De burgemeester verklaarde de demonstratie voor de microfoon van AT5 tot een belangrijk gebeuren. Daarbij komt dat ze verscheen op de Dam, niet met een ambtsketen om maar met een button over het einde van de slavernij (button met de opdruk 1873). Daarmee koos ze voor een **politieke opstelling**, heeft ze zich geëngageerd en is ze niet onafhankelijk gebleven. Een geraadpleegde burgemeester deelt die mening. Ze droeg in zijn ogen van deze demonstratie een warm hart toe. Citaat: 'Het was een graag gewild gebeuren'. Daar zit wat verraderlijks in. Een burgemeester moet volgens deze burgemeester nooit een oordeel hebben over de inhoud van de demonstratie maar slechts kijken naar feiten en omstandigheden de openbare orde betreffend, en in dit geval de openbare orde in Coronatijd. Citaat: 'Daar is het misgegaan'.
- i) **Het WhatsAppverkeer** toonde dat er heftig meningsverschil was tussen de twee kampen (dat mag op zich) en dat de burgemeester rugdekking wilde voor haar aanpak om de demonstratie niet te beëindigen en de 1,5 meter afstandseis te laten varen.

### Nuancering

Simpel gesteld: politiek links claimde **succes**, rechts het **fiasco** en representanten van middenpartijen en anderen waren **vooral zorgelijk**.

Wat speelde zoal aan zorgen in de Tweede Kamer? Dat waren punten die onder de kop 'ophef' al zijn genoemd. Ik noem er enkele:

- o het niet goed inschatten van aantallen aanwezigen door de politiechef Paauw, ondanks de brede ervaring aan Amsterdamse zijde met crisismanagement (politiemensen verklaarden dat er wel gewaarschuwd was voor grotere aantal dan 1000 mensen, maar was die ergens in de organisatie blijven hangen?);
- o het niet toepassen van Coronaregels: niet voldoende attenderen, geen handhaving;
- o de onzekerheid over gevolgen daarvan in medische opzicht: de uitbraakdreiging van coronavirus);
- o de gevolgen in termen van rechtsongelijkheid: de ongelijkheid in handhaving - de onnozele goedwillenden worden beboet en de massa van betogers niet;

Er was ook ongemak over het feit dat de **Dodenherdenking** op 4 mei op de Dam **zonder** burgers, veteranen en andere genodigden, dus zonder publiek plaatsvond en nu aan een demonstratie volop ruimte werd gegeven terwijl beide onder het regiem van de Coronamaatregelen vielen, aldus de premier.

### De vraag en het antwoord

Ik geef vier perspectieven op de kwaliteit van het debat en trek dan een conclusie.



## Perspectief 1: Beantwoordt de minister de vragen van Kamerleden over de mailwisseling of verzoeken om reflectie naar behoren?

Het debat is door weinig kiezers gevolgd want het was alleen op NPO Politiek te volgen, een speciale zender. Niet op NPO 1, 2 of 3. In Nieuwsuur (21.30 uur) volgde een samenvatting.

Criteria ter beoordeling van het debat vanuit dit eerste perspectief.

- de relevantie van de vragen?
- gaat minister daadwerkelijk in op elke gestelde vraag?
- zijn het inhoudelijk antwoorden en niet slechts procesmatige?
- toont de minister empathie voor Kamerleden met een controletaak?
- geeft hij eerlijke antwoorden, met balans tussen ratio en gevoel?
- wordt er goed geargumenteed?.

Resultaat van toepassing van de criteria?

- 1) Er was ongemak over het feit dat de antenne voor de komst van zoveel deelnemers niet gewerkt heeft. De aantallen zijn in de verste verte niet voorzien. Als er wel gesignaleerd is door de politie dat er meer deelnemers zouden komen dan verwacht, zoals op 2 juni is gemeld, is de vraag waarom dit niet is doorgedrongen tot de top van de politie.
- 2) In kringen van het kabinet is de demonstratie op de Dam aanleiding geweest tot heftige interne discussie. Onder meer werd binnenskamers gelaakt dat het Coronabeleid op de Dam niet goed was toegepast en de aanwezigen de 1,5 meter regel massaal genegeerd hadden. Dit is voor sommigen een bewijs dat 'Amsterdam' niet is te vertrouwen als het op handhaving aankomt.
- 3) Ook werd in kabinetskringen afschuw uitgesproken over het non-optreden van de driehoek, in casu de burgemeester. Terwijl wel geprobeerd is om de minister te committeren, lees verantwoordelijkheid af te schuiven. Het OM komt in de tijdlijnberichtgeving nauwelijks actief naar voren. De politie volgde een passieve lijn met de-escalatie en een vreedzaam verloop als oogmerk.
- 4) De hele gang van zaken leek uit het oogpunt van crisismanagement teveel informeel. Blijkbaar was er geen crisisteam actief waar de burgemeester daadwerkelijk bij was. Veel liep via fysiek nabij overleg.
- 5) De gang van zaken schept rechtsongelijkheid: brave burgertjes die te dicht op elkaar zitten in een park beboeten maar 14.000 demonstranten niet beboeten. Schrap dan maar alle boetes, was de redenering bij juristen als Knoops.

De bovengenoemde punten zaten verwerkt in het geheel van vragen van Kamerleden. Op alle vragen gaf de minister antwoord, maar de meeste Kamerleden spreken uit dat ze geen antwoord op hun vragen kregen. Debatinitiator Wilders is hierin het meest uitgesproken. De minister antwoordt niet, aldus Wilders. Dat zegt niet alles (de oppositie is immers meestal ontevreden), maar het was in dit geval een juiste constatering. Ook al was de inzet 'ontsla dat mens' – hoewel voor de Bühne - vergaand. Er was een grote discrepantie tussen het ongemak in de kabinetstop over de demonstratie op de Dam en de beantwoording in de Tweede Kamer.

Wat waren specifieke zwakke of sterke punten in de verdedigingslinie van minister Grapperhaus?

- 1) De minister achtte de hele gang van zaken rond de demonstratie op de Dam primair **een lokale kwestie**, waarin hij zich niet in te mengen had. De verantwoording zal lokaal in de gemeenteraad plaatsvinden. Voor de minister is er vooralsnog geen rol, zo betoogde hij. Dat is maar ten dele juist omdat het debat over het nationale Coronabeleid ging. Een tweede punt noemde Kamerlid Van der Staay. Hij wees erop dat de minister **niet** alle verantwoordelijkheden bij de lokale driehoek kon leggen en het verantwoordingsdebat bij de raad, omdat Halsema een brief aan de gemeenteraad had ondertekend als voorzitter van de Veiligheidsregio. Bovendien had de minister zelf met

regelmaat contact met de voorzitters. Als voorzitter van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland is de verantwoording naar de minister wel degelijk relevant, aldus Van der Staay. Daar had hij gelijk in (cf Voermans). De minister ging daar gewoon niet op in. Daarmee wekte hij de indruk de wetgeving op dit vlak niet in het hoofd te hebben.

- 2) De minister ging ook niet in **op de eenheid van regeringsbeleid**, die zegt dat een minister niet iets anders moet stellen dan een premier. De premier had op de persconferentie over Coronabeleid op woensdag 3 juni verklaard dat het schenden van de 1,5 meter afstandregel op de Dam niet acceptabel was. De minister gaf op 4 juni in het debat in de Tweede Kamer niet expliciet aan dat niet-handhaving voor hem aanleiding was om een aanwijzing te geven aan de burgemeester van Amsterdam en andere burgemeesters die met nieuwe anti-racismedemonstraties te maken zouden krijgen. Maar hij gaf wel aan dat hij over deze demonstratie wel zou spreken met de voorzitters van de Veiligheidsregio's in het beraad dat hij toch al had. Over wat dan zijn insteek zou zijn, zei hij niets.
- 3) Er lijken geen goede afspraken gemaakt te zijn met **de organisator** van de demonstratie. In het Appverkeer wordt daar niet naar verwezen en Grapperhaus begon daar niet over in de Tweede Kamer. Merkwaardig. De Amsterdamse burgemeester Femke Halsema, de politiechef Frank Paauw en plaatsvervangend hoofdofficier van justitie Jeroen Steenbrink hebben tijdens de Damdemonstratie op Tweede Pinksterdag in strijd gehandeld met **het demonstratieprotocol** dat door het Veiligheidsberaad was vastgesteld. Dat blijkt uit stukken die op 8 juni zijn vrijgegeven. In de notitie staat dat als tijdens demonstraties een voorschrift of een verbod wordt geschonden, **de organisator** direct wordt gewezen op het feit dat deze een strafbaar feit heeft begaan en het Openbaar Ministerie ter stond zal worden geïnformeerd. Het is vervolgens aan het OM om op strafbare feiten te handhaven. Zo ging het niet. Uit de door burgemeester Halsema (op 8 juni) vrijgegeven tijdlijn blijkt dat vooral burgemeester Halsema en politiechef Paauw tijdens het protest contact hebben over de massale schending van de 1,5 meter regel, maar dat de rol van de hoofdofficier van justitie Steenbrink onduidelijk blijft. Dat terwijl Steenbrink als enige bevoegd is om al dan niet te handhaven op overtreding van de 1,5 meter regel, die is opgenomen in de Noodverordening.

Dat Wilders per direct het ontslag wilde van Halsema, daar kan een minister van J&V inderdaad niet veel mee.

- Argument 1: Hij heeft de bevoegdheid niet. En hij achtte die ook niet nodig op basis van het Appverkeer.
- Argument 2: De minister acht zich niet primair verantwoordelijk voor het toestaan van een demonstratie, de voorbereiding daarop, de gestelde voorwaarden en monitoring van het verloop. Dat acht hij een zaak van de veiligheidsdriehoek op lokaal niveau, met uiteindelijk de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester. Dat standpunt is verdedigbaar omdat de burgemeester een wettelijke taak heeft om toe te zien op de openbare orde, zoals oud-voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) Joustra op 7 juni nog eens stelt in Buitenhof.
- Argument 3: De minister wilde consistent blijven met de beantwoording van vragen die hem tijdens het Vragenuurtje waren gesteld. Ook toen al sprak hij over een lokale verantwoordelijkheid.
- Argument 4: Minister De Jonge geeft mede namens minister Grapperhaus op 2 juni in een brief aan de voorzitters van de Veiligheidsregio's naar aanleiding van de demonstratie op de Dam aan dat de gezondheidsrisico's 'nadrukkelijk' betrokken moeten worden bij de afweging onder welke voorwaarden een demonstratie of manifestatie doorgang kan vinden. Citaten: 'Sinds 1 juni zijn

samenkomsten buiten weer toegestaan, ongeacht het aantal deelnemers, maar blijft er een verbod op het niet houden van voldoende afstand'. 'Demonstraties bieden geen legitimatie voor het niet in acht nemen van de 1,5 meter-maatregel'.

De minister was niet bereid aan te geven dat het WhatsApp-verkeer minder gewenst was. De reactie getuigt van flegmatiek gedrag. In de geest van 'Och, een burgemeester wil mij wel eens ergens van in kennis stellen. Daar is niets op tegen'.

### Commentaar

In de kabinetstop bestond ongemak over het WhatsApp-verkeer van de kant van Halsema. Diverse personen waren van mening dat Halsema niet alleen rugdekking heeft gewild voor het verloop van de demonstratie, maar door de minister erbij te betrekken ook de kwestie naar de nationale arena heeft willen verplaatsen. Dat zou de verantwoording in de lokale arena wat kunnen verlichten.

In dat verplaatsen is ze niet geslaagd, omdat Grapperhaus zich niet liet committeren. Maar de Tweede Kamer dook wel op de kwestie, met als resultaat dat de minister in een debat kwam waarin hij geen zin had. De minister liet dat blijken. Hij zei dat de kwestie juist een lokale zaak voor de veiligheidsdriehoek was en dat hij al twee banen tegelijk had in deze Coronatijd.

Wat betekende dat voor de beantwoording van vragen? Diverse vragenstellers werden met een **Kluitje In het Riet** (KIR) gestuurd. Het debat werd daardoor geen verheffende bijeenkomst, geen groot feest voor de democratie. Maar het moet gezegd: de minister kreeg geen motie van wantrouwen aan de broek en het kabinet zit nog steeds. Er is kabinetsstabiliteit.

De minister wekte de indruk al ver genoeg gegaan te zijn tijdens het Vragenuurtje en door de Appwisseling openbaar te maken. Daar moesten de Kamerleden het eigenlijk mee doen. Hij zei dat hij dinsdag in het Vragenuurtje, de dag na de demo op de Dam, al veel had beantwoord. **En dat het primair een lokale zaak betrof.** Dat het Coronabeleid juist een landelijke zaak was, aldus SP-fractie leider Lilian Marijnissen, daarover zei hij niets. Zij achtte dat merkwaardig. Daar had ze volkomen gelijk in.

De wisseling van de minister met Kamerleden was achteraf gezien van weinig waarde. Of het moest zijn dat nu duidelijker werd dat de minister van J&V voor zichzelf **geen rol** zag weggelegd om na te denken over de handhaving van de 1,5 meter-samenleving. De minister deed niks met het verwijt dat het ongelijk was dat mensen die met vier man dicht bij elkaar zaten in het Vondelpark beboet werden en dat bij de demonstratie op de Dam helemaal niemand beboet werd. De minister **ontliep die kwestie.** Advocaat Geert-Jan Knoops niet.

In het perspectief van bepaalde rechtse commentatoren was het zo dat de minister bang was het verwijt te krijgen een linkse demonstratie te boycotten.

Amusant was overigens om te zien welke vragen werden gesteld en hoe vragenstellers hun betoog opbouwden. Kamerlid Theo Hiddema zette zijn betoog aan als een pleiter. Hij maakte van het debat een kwestie van 'politiek als theater'.

### **Perspectief 2: De minister is gebriefd om niets te zeggen en vooral niet met huiswerk thuis te komen.**

Zo kun je ook kijken.

Criteria: Als minister geen toezeggingen doen. Immers ambtenaren hebben dat liever niet.

Resultaat: Missie geslaagd, hoewel er wel een kleine toezegging kwam. De minister zou zich bezinnen op zijn rol als minister na het debat in de raad van de gemeente Amsterdam. In het geheel van vragen en antwoorden sneeuwde deze minuscule toezegging volkomen onder als 'van geen betekenis'.

Voor wie is het resultaat van betekenis? Dit perspectief is niet het perspectief waarmee de kijkers keken naar het debat. Het is een bureaucratisch perspectief voor ambtenaren.

Commentaar: Dit tweede perspectief is minder belangrijk dan het eerste. Kijkers omarmen dit perspectief niet.

### **Perspectief 3: De minister moet niet te maken krijgen met negatieve beeldvorming in de pers.**

Criteria:

Verschijnt de minister daadwerkelijk in de Tweede Kamer?  
Geeft hij antwoord?

Resultaat? Missie geslaagd. De pers aandacht neemt op 4 juni na 19.00 uur af. Het verhaal voor de Journaals zit bij de politiek redacteur dan al nagenoeg in het hoofd. Op 5 juni komt in het NOS Journaal van 13.00 uur wel naar voren dat **zowel** de minister **als** de burgemeester al tijdens het plaatsvinden van de demonstratie en daarna bezig waren de **stoep schoon te poetsen**.

Commentaar: Voor wie is het resultaat van belang? De Haagse redacteur van Nieuwsuur blijft op 4 juni flets. Er wordt – in mijn herinnering – gesproken over een wat cynisch stemmend debat over App-verkeer. Dat is het dan.

### **Perspectief 4: De minister moet nog verder met de burgemeester**

Criterium: is de ruzie gedempt?

Resultaat: er is op 4 juni voorafgaand aan het debat al gesproken tussen de 'kemphanen'. Minister Grapperhaus zei overigens in de loop van de dag wel een goed gesprek gehad te hebben met de burgemeester, maar deed geen mededeling over de inhoud daarvan. Betrokkenen hebben elkaar natuurlijk in de toekomst weer nodig omdat de Veiligheidsregio's een rol hebben in het Coronabeleid.

Commentaar: De NRC schrijft op 5 juni op blz. 2: 'Grapperhaus sust de app-aanvaring met Halsema'. Dat G en H weer vrede sluiten is handig. Dat hebben ze wel in de gaten.

## **Conclusies**

1. **De onderzoeksvraag** was: hoe kun je kijken naar een parlementair debat en hoe kun je de kwaliteit van het debat beoordelen?

De analyse leverde vier complementaire perspectieven op die ook van nut zijn bij de analyse van parlementaire debatten. Deze perspectieven zijn: 1) het beleidsinhoudelijk perspectief (vragen en antwoorden?); 2) het bureaucratisch perspectief (brengt de bewindspersoon huiswerk mee?); 3) het beeldvormingsperspectief (wat doet het debat met het imago?); 4) het perspectief van de bestuurlijke continuïteit (verder met elkaar, lukt dat?). Elk perspectief geeft andere beoordelingscriteria voor debatkwaliteit.

2. De vraag was in zijn **volledige** formulering: hoe kun je kijken naar één parlementair debat op 4 juni 2020 tussen minister Grapperhaus en Tweede Kamerleden, over de antiracismedemonstratie op de Dam in Amsterdam (op 1 juni 2020), een debat dat in het kader van een breder Coronacrisisdebat plaatsvond?; welk oordeel over de kwaliteit van het debat levert dat op?
3. **Nationale relevantie.** Een voorvraag was: Was de deelname van minister Grapperhaus aan het Coronadebat van 4 juni nuttig? Volgens heel veel commentaren in dagbladen, talkshows en de Tweede Kamer zelf was het betrekken van minister Grapperhaus in het zgn. Coronadebat in de Tweede Kamer op 4 juni 2020 relevant en nuttig. De juridisch kader uit Coronatijd geldt immers ook bij demonstraties. Hoe verhoudt de 1,5 meter regel van 'sociaal afstand houden', afgekondigd door het kabinet als dé basisregel van het rijksbeleid zich tot de demonstratiepraktijk van naar schatting 14.000 mensen op 1 juni op de Dam, waar een nagenoeg collectieve schending van de 1,5 regel optrad? Als daar niet over gesproken zou zijn, dan dreigt het failliet van het Coronabeleid. Bovendien was een debat nuttig om te zien of de minister het omgaan met Coronaregels bij een lokale demonstratie als een kwestie van samenwerkend vervlochten bestuur zag. Dat omdat de minister gaat over Veiligheidsregio's en de burgemeester in Amsterdam optrad als voorzitter van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Deze voorzitter moet zich verantwoorden naar de verschillende gemeenteraden maar hoe zit het met de veiligheidsdriehoek bij de Veiligheidsregio in Coronatijd?
4. **Onderschatting.** De gang van zaken op de Dam is afgekeurd door de premier, veel Kamerfracties en 'policy watchers'. De deelname aan de demonstratie was geschat op 250-300 deelnemers. Daarop was de organisatie en politie inzet ingericht. De deelname werd naar schatting 14.000 waardoor de 1,5 meter regel niet meer opgevolgd kon worden (de max. capaciteit op de Dam bij de 1,5 meterregel is geschat op 4.300 personen). De demonstratie werd niet afgebroken toen bekend was dat het aantal van 5.000 aanwezigen overschreden was (slechts enkele verkeersmaatregelen gaven meer 'lucht' op de Dam). Het Coronabeleid werd dus op grote schaal met voeten getreden, maar handhaving en beboeting bleef uit. Het Coronabeleid kreeg in Amsterdam bij de driehoek **geen gepassioneerde 'eigenaar'**. Niet bij de politie, niet bij het OM, niet bij de burgemeester. Het was van ondergeschikt belang ten opzichte van het hoofddoel van de demonstratie: waarschuwen tegen racisme.
5. **De angel.** Het kabinet haalde voor het debat op 4 juni al een angel uit het debat. Minister De Jonge, coördinator van het Coronabeleid, had zich in **een brief** van een dag na de demonstratie in Amsterdam al over het onderwerp 'organisatie demonstraties' tot de voorzitters van de Veiligheidsregio's gewend. Zo snel omdat volgende demonstraties op stapel stonden: in o.a. Den Haag, Rotterdam, Eindhoven, Nijmegen, Maastricht, Zwolle. Hij vroeg ze nadrukkelijk rekening te houden bij het toestaan van demonstraties met gezondheidsrisico's en de eisen uit het Coronabeleid in acht te nemen. Burgemeesters - voorzitters van de Veiligheidsregio zouden bij voorbeeld eisen kunnen stellen aan de omvang van de demonstratie (brief aan TK 2 juni). Dat laatste gebeurde later ook in beter in Amsterdam (Nelson Mandelaplein), Zwolle en Maastricht, om enkele voorbeelden te noemen.
6. **Appverkeer burgemeester Halsema - minister Grapperhaus.** Hoe is een debat over de anti-racismedemonstratie en het daarmee verbonden WhatsAppverkeer tussen burgemeester en minister op 1 juni te beoordelen? Hoewel appverkeer voornamelijk informeel 'cri de coeur'- verkeer is zonder veel interbestuurlijke status (Joustra), is op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) appverkeer wel opvraagbaar. Het Appverkeer is door burgemeester Halsema in gang gezet omdat zij demonstreren in Coronatijd als voorzitter van de Veiligheidsregio **zowel een lokaal als nationale zaak** acht. Minister Grapperhaus onderstreept dat door regelmatig te overleggen met de

voorzitters. De voorzitter van de Veiligheidsregio wilde dan ruggenspraak met de minister. De minister steunde in de App de werkwijze van de driehoek om te de-escaleren en niet te beboeten bij overtreding van de 1,5 meterregel (aldus de uitleg van Halsema in het debat met de gemeenteraad op 10 juni).

7. **De oordelen.** Een parlementair debat laat zich vanuit meerdere perspectieven beoordelen. Ik noemde er vier. Het beleidsinhoudelijk perspectief verwijst naar de inhoud en de vraag of de vragen van Kamerleden goed beantwoord zijn. Van de vier perspectieven scoorde de bewindsman op dit punt het minste, uitgaande van de reacties van de parlementariërs nog tijdens het debat. De bewindsman was terughoudend en defensief. Hij had het maar druk, zei hij. En dan nu ook nog die vragen? De minister beleefde hier niet zijn 'finest hour'. Hij had kunnen vermelden dat er op 2 juni een brief naar de Veiligheidsregiovoorzitters was gegaan, mede namens hemzelf, om nadrukkelijk rekening te houden met de regels uit het Coronabeleid bij de organisatie van een demonstratie en eventueel een maximum te verbinden aan de demonstratie. Dat deed hij niet. Hij volstond met vermelding van de noodzaak vast te houden aan de 1,5 meter regel. Geen lofzang op de interbestuurlijke samenwerking. Geen verklaring over de vraag of het OM actief had geopereerd in de Amsterdamse driehoek. De Tweede Kamer moest slikken dat de minister geen vuist maakte.

Tweede perspectief. De minister deed moeite om geen aapjes op de rug te krijgen en niet met huiswerk thuis te komen. Ambtenaren zijn doorgaans niet verrukt als bewindslieden met veel huiswerk terugkomen uit de Tweede Kamer. Het bureaucratisch perspectief bleek nuttig. Op dit punt scoort de bewindsman zonder meer positief.

Het beeldvormingsperspectief was relevant omdat de beeldvorming van de burgemeester van Amsterdam blijkens het Appverkeer in haar handelen een rol speelde (afschuiven, committeren). Minister en burgemeester letten beiden op de beeldvorming. Daar is geen kritiek op te geven, ook al bleek in de gemeenteraadsvergadering in Amsterdam op 10 juni dat diverse fracties lieten weten dat Halsema haar imago goed in de gaten houdt.

Het perspectief van de bestuurlijke continuïteit was ook van belang. De minister relativeerde de toon van de Appconversatie. Werd links en rechts gesproken over ruzie, de kemphanen hadden die al bijgelegd. Ze moeten immers met elkaar verder. Ze hebben elkaar nog nodig.

8. Heeft de minister in de kwestie ook daadwerkelijk antwoord geeft op vragen van parlementariërs of geen echt antwoord gegeven? Zo gezien, was het debat niet helemaal bevredigend. Veel woordvoerders-Kamerleden waren niet tevreden over de antwoorden op door hen gestelde vragen. Dat heeft deels ermee te maken dat de antwoorden niet in de eigen kraam van een fractie te pas kwamen.
9. Kwesties werden niet goed beantwoord. In hoeverre? Ten eerste ziet minister Grapperhaus het 1,5-meterbeleid uit het nationale Coronabeleid niet als middel om een verantwoordelijke burgemeester direct na de demonstratie de maat te nemen. Terwijl de premier dat wel doet. Grapperhaus liet sudderen dat de driehoek rond een Veiligheidsregio zich niet hield aan de Noodverordening.

Ten tweede is het handhaven van de openbare orde door een burgemeester een wettelijke taak die lokale verantwoording vergt, maar deze taak vergt ook interbestuurlijke verantwoording omdat de burgemeester van Amsterdam opereert als voorzitter van de Veiligheidsregio. Hoe ziet de Veiligheidsregio-driehoek eruit? Minister Grapperhaus maakte van die lijn geen werk. Hij zei dat hij zich na het Amsterdamse debat nog zou bezinnen.

Ten derde moet er eenheid van regeringsbeleid zijn. Zo gezien kan het niet zo zijn dat de premier in het openbaar zegt dat de demonstratie die de Coronaregel schendt niet goed te keuren is, minister De Jonge dat in een brief bevestigt (mede namens Grapperhaus verstuurd), maar minister Grapperhaus met dit gegeven weinig tot niets doet.

Afsluitend, er was een begin en einde aan de beantwoording van vragen. De minister kreeg geen motie van wantrouwen 'aan de broek'.

10. Het bureaucratisch perspectief blijkt relevant. De minister wil het debat niet verlaten met enkele klusjes, met enkele taken die de Tweede Kamer bij hem afdwingt. Grapperhaus maakt zich dus niet breed naar de burgemeester van Amsterdam en de andere burgemeesters. Hij opereert behoedzaam. Zo kun je ook kijken naar een debat.
11. De bevinding is dat de minister zich met een Jantje-van -leiden ervan afmaakte. Hij ging 'begrensd serieus' in op de vragen van de Kamerleden. Is dat behoedzaam? Op een bepaald moment keerde hij zich met de rug naar de Kamerleden en smoesde wat met minister De Jonge. Hij kwam niet met een ontspannen gevoel naar de Tweede Kamer, blijkens de lichaamstaal. Hij zei twee, drie keer dat hij momenteel twee banen had in Coronatijd. Met andere woorden: maak het me verder niet te moeilijk want ik werk me 'al te pletter'.
12. Perspectief 3 blijkt ook relevant om het debat te begrijpen. Burgemeester Halsema wilde geen negatief etiket opgedrukt krijgen over de manier waarop ze met de overige leden van de driehoek was omgegaan met de demonstratie en de toepassing van de maatregelen uit het Coronabeleid. Vandaar de app'jes.
13. Perspectief 4 impliceert bestuurlijke continuïteit. Dit perspectief bleek ook aan de orde. De minister en de burgemeester van Amsterdam en andere burgemeesters zijn allemaal tot elkaar veroordeeld. Daarom hebben ze de 'ruzie' die oprijst uit het appverkeer ook snel bijgelegd.

## Reflectie

### **Vraag: Is de bemoeienis van de Tweede Kamer met het Damprotest terecht?**

**Antwoord:** Mocht de Tweede Kamer zich bemoeien met wat de Voorzitter van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland deed en doet? Ik meen van wel om dat er in wettelijk opzicht een democratisch gat is rond de Veiligheidsregio's, de minister van Justitie en Veiligheid sturend is richting de V-regio's en het Coronabeleid primair nationaal beleid is. Maar een bewindsman wil zich verre houden van bemoeienis met de decentrale uitvoering, met elk individueel besluit van de Voorzitter van een Veiligheidsregio.

Toelichting:

- 1) Burgemeester Halsema kwam met de dubbelfunctie van regioburgemeester (voorzitter Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland) en burgemeester van de gemeente Amsterdam 'in de knoop', zegt Jozias van Aartsen in een ingezonden stuk in De Volkskrant. Als burgemeester is Halsema verantwoording verschuldigd aan de (eigen) gemeenteraad. Als voorzitter van de Veiligheidsregio is Halsema 'ongrijpbaar' voor de gemeenteraad van Amsterdam want 'vallend onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie', zo meent Jozias van Aartsen (2020), voormalig minister en burgemeester van Den Haag en waarnemend burgemeester in Amsterdam. Dat heeft als consequentie dat de Tweede Kamer zich dus wel degelijk in het debat met minister Grapperhaus mocht inlaten met de gebeurtenissen in Amsterdam op 1 juni.

- 2) Ten tweede gaat het kabinet over het Coronabeleid en daarmee heeft de Tweede Kamer vanuit een controlerende rol zeker van doen. Stel dat de afstandsregel van anderhalve meter in tien steden bij tien demonstraties niet zou worden opgevolgd en gehandhaafd, waar moet het debat daarover dan gevoerd worden? Uitsluitend binnen de gemeenteraad van elke afzonderlijke gemeente? Nee, dan moet het debat uiteraard ook in de Tweede Kamer gevoerd worden voor zover het gaat om de nationale bestuurders, dus de bewindslieden.

Daarmee hebben de drie burgemeesters Hubert Bruls, Liesbeth Spies en Jan van Zanen op dit punt dus ongelijk.

Die drie hadden 10 juni in de Volkskrant een opiniebijdrage gepubliceerd. Wat stelden die drie? In een reactie op het debat in de Tweede Kamer over de demonstratie op de Dam stellen de voorzitter van de VNG (Van Zanen), van het Genootschap van Burgemeesters (Spies) en van het Veiligheidsberaad (Bruls) dat de Tweede Kamer de discussie over de demonstratie op de Dam **gepolitiseerd heeft**, waarmee **'het samen optrekken'** tussen kabinet en gemeenten en Veiligheidsregio schade zou ondervinden. De positie van lokale bestuurders zou zelfs **'ondermijnd'** worden.

De wijze van becommentariëring van de opstelling van de burgemeester van Amsterdam door leden van de Tweede Kamer – niemand wordt bij naam genoemd - wordt **'onbehoorlijk'** genoemd. Dat commentaar zou 'niet passen in het democratisch bestel', aldus de drie voorzitters. En het commentaar zou onbehoorlijk zijn omdat de Tweede Kamer niet beschikt over alle feiten.

Het **trio slaat de plank** dus **mis** vanwege het feit dat de minister van V&J en de Tweede Kamer wel degelijk gaan over Coronabeleid en over de burgemeester in de rol van voorzitter van de Veiligheidsregio en in feite over de rol van het Openbaar Ministerie in de Veiligheidsregionale driehoek.

De reactie op het trio kan als volgt zijn.

- 1) Bruls c.s. wierpen op dat Kamerleden niet over alle feiten beschikten? De leden van de Tweede Kamer beschikten over voldoende informatie over het feitelijk verloop van de demonstratie, namelijk doordat de demonstratie openbaar was en zowel de burgemeester als de politiechef Paauw op televisie tekst en uitleg gaven voorafgaand aan het debat van de Tweede Kamer. Halsema noemde het optreden op televisie verantwoording afleggen aan de samenleving. Was dat genoeg? De Kamerleden hadden zoveel informatie als ze wilden door die op te vragen bij de minister. Dat gebeurde met het openbaar maken van het WhatsAppverkeer. Het debat was juist een middel om zo nodig informatie toe te voegen.
- 2) Ten tweede ging het debat in de Tweede Kamer over het nationaal Coronabeleid. Dat gaat de Tweede Kamer bij uitstek aan. Op dit vlak beschikte de Tweede Kamer over meer informatie dan één Veiligheidsregio of gemeenteraad in Nederland, welke dan ook.
- 3) Ten derde evalueerde de Tweede Kamer niet het gehele beleid van de burgemeester en de driehoek, maar primair het Coronabeleid en stelden leden vragen aan de minister over het WhatsAppverkeer. Dat Appverkeer wees op verrast zijn door het aantal deelnemers, het niet handhaven van de 1,5 meter regel uit het Coronabeleid, expliciet niet beboeten en niet toepspreken van de deelnemers.
- 4) Burgemeester Halsema heeft in de reactie op het debat in de eerste termijn in de Amsterdamse gemeenteraad op 8 juni rond 20.30 uur en later zelf aangegeven dat de twee rollen van burgemeester en de verantwoording als voorzitter van de Veiligheidsregio verdere doordenking



behoeven. Zij verklaarde dat ze vanwege de rol van de minister van Justitie inzake Veiligheidsregio's JUIST contact zocht met Grapperhaus (dus in het WhatsApp-verkeer).

Daarmee kan de conclusie niet anders zijn dan dat de drie voorzitters te ver gaan in hun kritiek.

Dat het trio scribenten pleitte voor samen optrekken tussen overheden is op zich niet alleen te verdedigen, maar zelfs te prijzen. Minister Grapperhaus overlegde dan ook regelmatig met de voorzitters van de Veiligheidsregio's.

### **Vraag: Hoe om te gaan met de Veiligheidsregio en de positie van Voorzitters daarvan?**

**Antwoord:** De democratische legitimatie is een probleem.

Ten tijde van de Coronacrisis hebben de Veiligheidsregio's een grote rol. Die blijkt uit documenten rond de demonstratie op 1 juni en de uitleg daarover die burgemeester Halsema ondertekent als voorzitter van de Veiligheidsregio. Het Veiligheidsberaad van de Veiligheidsregio's, onder leiding van de Nijmeegse voorzitter Hubert Bruls, overlegt met grote regelmaat met de minister van Justitie en Veiligheid. Logisch, artikel 37, lid 1 zegt: 'Onze Minister kan landelijke doelstellingen vaststellen ten aanzien van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing'.

De Veiligheidsregio's worden zelfs succesvol geacht. De burgemeester van de grootste gemeente uit een regio geldt als boegbeeld waarbij de kanttekening past dat de crisis per regio verschilt. De regio's konden differentiëren al naar gelang de ernst van de situatie. Ook te waarderen (Fraanje en De Jong, 2020).

Tegenover de betekenis van het regionale schaalniveau, geïllustreerd door de Veiligheidsregio's, staat dat er enkele problemen opdoemen.

Ten eerste is **de ambtelijke ondersteuning** door de Veiligheidsregio niet ingesteld op het actief ondersteunen van de Voorzitter in Coronatijd. De medewerkers doen andere dingen dan adviseren over de gehele openbare orde en veiligheid in de regio.

Ten tweede: bestaat er een regionale Veiligheidsdriehoek op het niveau van de Veiligheidsregio? De vraag is wat **de driehoek** betekent in geval van een mogelijk optreden van de Voorzitter van de Veiligheidsregio in het regionale deel dat *niet* tot de eigen gemeente behoort. Het Openbaar Ministerie heeft niet dezelfde regionale werkveldindeling als die van Veiligheidsregio's. En hoe zit het met de politie. Bij de demonstratie in Amsterdam lijkt dit geen zichtbaar probleem geweest te zijn.

Ten derde is er een **democratische omissie**. De Veiligheidsregio is geen bestuurslaag met een gekozen volksvertegenwoordiging als kaderstellend en controlerend orgaan. De verzamelde gemeenteraden zijn hier geen alternatief. De Voorzitter van een Veiligheidsregio zal niet alle gemeenteraden van gemeenten die vallen onder de Veiligheidsregio langs gaan om **'stuk voor stuk'** inlichtingen te verstrekken, te overleggen en verantwoording af te leggen. De paradox is dat het gebrek aan democratische verplichtingen weliswaar de slagkracht van de Voorzitters van de Veiligheidsregio ten goede lijkt te komen (zolang het goed gaat), maar het is een slagkracht in het bestuurlijk luchtledige, althans op regionaal vlak. Het gevolg hiervan is dat een college en gemeenteraad van een gemeente machteloos moeten toezien als de Voorzitter van de Veiligheidsregio besluiten neemt in het gemeentelijk territorium dat niet het zijne of hare is. Dat leidde al tot een besluitvormingsprobleem tussen de burgemeester van Roermond en de burgemeester van Venlo die voorzitter is van de Veiligheidsregio Limburg Noord. Om nog maar niet te spreken over de gemeenteraad van Roermond. Wat als de burgemeester van Roermond campings en jachthavens wil sluiten of een gebied op slot wil gooien voor dagtoerisme en de voorzitter van de Veiligheidsregio (de burgemeester van Venlo) niet of omgekeerd?

De genoemde problematiek is nog niet in het debat met minister Grapperhaus op 4 juni aan de orde gekomen. Momenteel loopt er een **Evaluatie van de Wet op de Veiligheidsregio's** onder leiding van prof. mr. Erwin Muller, voorzitter van de evaluatiecommissie. De genoemde aspecten kunnen hierin meegenomen worden.

### Literatuur

- Aartsen, J. van, Crisis bestrijdt je niet met absolute staatsmacht, in: *NRC Handelsblad*, 12 juni 2020.
- Aharouay, L. en G. Valk, De meerderheid van Nederland zat lang in de ontkenningfase, ik ook, in: *NRC Handelsblad*, 11 juni 2020.
- Bot, M., Demonstratievrijheid en democratie, in: *Nederlands Juristenblad*, 1 dec. 2017, afl. 42, pp. 3060-3067.
- Braet, A. en R. Berkenbosch, *Debatteren over beleid*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1989.
- Eemeren, F.H. van, e.a., *Argumentatietheorie*, Het Spectrum, Utrecht, 1978.
- Eemeren, F.H. van, R. Grootendorst en A. Snoeck Henkemans, *Argumentatie*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1995.
- Fraanje, R. en P. de Jong (red.), *Het openbaar bestuur voorbij Corona – Reflecties op de impact van de Coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 18 juni 2020.
- Gemeente Amsterdam), *Demonstreren 'Bijkans heilig'*, Amsterdam, 2018.
- Grieken, R. van e.a., *Debatteren om te winnen*, Uitgeverij Haystack, Amsterdam, 2019.
- Halsema, F., *Pluche – Politieke memoires*, Ambo, Amsterdam, 2016.
- Jurgens, E.C.M., Het publieke debat in het parlement: een fictie, in: Kersbergen, K. van, en I. Pröpper (red.), *Publiek debat & democratie*, Sdu, Den Haag, 1995, pp. 99-117.
- Kersbergen, K. van, en I. Pröpper (red.), *Publiek debat & democratie*, Sdu, Den Haag, 1995.
- Kleinnijenhuis, J. en D. Oegema, De media: debat opdrift, in: Kersbergen, K. van, en I. Pröpper (red.), *Publiek debat & democratie*, Sdu, Den Haag, 1995, pp. 175-195.
- Korsten, A., *'Tien geboden' voor burgemeesters*, Boom, Den Haag, 2010.
- Korsten, A., M. Schoenmaker e.a., *Onder burgemeesters*, Boom, Den Haag, 2012.
- Korsten, A.F.A., Veiligheidsregio's, 10 nov. 2015, [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl) onder Downloads/ burgemeesters.
- Kraak, H., Racisme, dat is iets van anderen, niet van hier, in: *De Volkskrant*, 6 juni 2020, pp. 2-3.
- Muller, M., Demonstratieprotocol niet nageleefd bij Dam-demo: kapitale fout, in: *De Telegraaf online*, 9 juni 2020.
- Nationale Ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, Den Haag, 14 maart 2018.
- Lieshout, M. van, en M. Misérus, Hier knelt de kwestie Halsema, in: *De Volkskrant*, 6 juni 2020, pp. 6-7.
- Marijnissen, H., Femke Halsema: een linkse burgemeester onder een rechtsvergrootglas, in: *Trouw*, 4 juni 2020.

Mebius, D., Appjes tonen harde botsing tussen Halsema en Grapperhaus over demonstraties op de Dam, in: *De Volkskrant online*, 4 juni 2020.

Pröpfer, I. en W. Witteveen, Goede en slechte debatten, in: Kersbergen, K. van, en I.M. Pröpfer (red.), *Publiek debat & democratie*, Sdu, Den Haag, 1995, pp. 13-31.

Redactie De Volkskrant, Halsema wil extern onderzoek naar demonstratie op de Dam, in: *De Volkskrant online*, 9 juni 2020.

Roorda, B., *Het recht om te demonstreren - Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief*, RUG, Groningen, 2016.

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, *Noodverordening COVID-19*, 8 mei 2020.

Walsum, S. van, Nederlander waande zich lang vrij van racisme, in: *De Volkskrant*, 6 juni 2020, pp. 16-17.

Witteveen, W., *Het theater van de politiek*, Amber, Amsterdam, 1992.

Zanen, J. van, L. Spies en H. Bruls, Kamer 'onbehoorlijk' tegen Halsema, in: *De Volkskrant*, 10 juni 2020.

### De auteur

**Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten** is emeritus hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit (OU) en emeritus hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht (UM). Laatstelijk, tussen 2012 en juni 2018 honorair hoogleraar methoden en technieken van het recht aan de faculteit rechtsgeleerdheid van de UM. Was acht jaar lid van de Raad voor het openbaar bestuur- Adviesorgaan voor regering en parlement. Lid van Verdienste van de Vereniging voor Bestuurskunde. Publiceerde onder meer *'De vallende burgemeester'* (in opdracht van BZK en het NGB), *'Onder burgemeesters'* (Boom), *'Regeren met programma's'* (Boom). Voorzitter Begeleidingscommissie van WODC-onderzoek naar Indicatoren voor presterend vermogen van Veiligheidsregio's, Den Haag, 2015.

### Dankwoord

Ik dank mr.dr. J.F.F. Schrijver, woonachtig in Amsterdam, voor commentaar op een eerdere versie. Dank gaat ook uit naar drs. René Abels, eveneens voor geleverd commentaar. En aan drs. Gerd Leers, voormalig minister en burgemeester, voor discussie over enkele aspecten.