

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2010

Nr. 57

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2009

In uw brief van 14 maart 2008 (kenmerk 08-BZK-B-025) verzoekt uw Commissie mij te reageren op het rapport van de Nationale ombudsman «Demonstreren staat vrij» (13 december 2007, 2007/290) en daarbij met name in te gaan op de vraag of het rapport mij aanleiding geeft nieuwe wetgeving te bevorderen, of bestaande wetgeving aan te passen, te verduidelijken of onderling af te stemmen.

In deze brief geef ik allereerst mijn reactie op de hoofdthema's uit het rapport van de Nationale ombudsman:

- het aanmelden van demonstraties;
- eenmansprotesten;
- de bevoegdheid tot het verbieden en beëindiging van demonstraties en tot het stellen van voorwaarden;
- het beëindigen van demonstraties.

Aan het slot van deze brief geef ik aan tot welke actie dit rapport aanleiding geeft.

1. Aanmelden van demonstraties

De Nationale ombudsman schetst in zijn rapport dat in de gemeente Den Haag een aanmeldingstermijn wordt gehanteerd van vier dagen voorafgaand aan de betoging. De Nationale ombudsman is van mening dat voor actuele kwesties een toegankelijke en snellere afhandeling dan vier keer vierentwintig uur aangewezen is.

In de wet die regels geeft omtrent onder andere betogingen op openbare plaatsen – de Wet openbare manifestaties (Wom) – is bepaald dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt met betrekking tot de gevallen waarin voor onder andere betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is (artikel 4 Wom). Doorgaans nemen gemeenten bepalingen over betogingen op in de zogenoemde algemene plaatselijke verordening (Apv). De Wom bepaalt niet hoelang van te voren

de meldingen moeten worden gedaan. In de praktijk worden verschillende termijnen gebruikt. In Den Haag – de stad met de meeste demonstraties – wordt in beginsel een termijn van vier dagen gehanteerd. De Hoge Raad ziet in de lengte van deze kennisgevingstermijn geen ongerechtvaardigde inperking van de demonstratievrijheid¹. Deze periode is nodig om een goede beoordeling te maken van de risico's en om adequate maatregelen te kunnen nemen om de demonstratie in goede banen te leiden. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld ook om het organiseren van voldoende politie-inzet. De Haagse verordening kent een ontheffingsmogelijkheid waarmee de burgemeester kan instemmen met een kortere kennisgevingstermijn. Van deze ontheffingsmogelijkheid wordt ruimhartig gebruik gemaakt.

Ook in de APV van onze «tweede» demonstratiestad, Amsterdam, zijn regels vastgesteld met betrekking tot de gevallen waarin voor onder andere betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is. Daarnaast is erin opgenomen dat een demonstratie 24 uur tevoren moet worden aangemeld. Van die termijn wordt soms afgeweken. Daarbij wordt onder andere in acht genomen: de omvang, de wensen van de organisatie, flankerende evenementen, de op dat moment beschikbare politiecapaciteit, de route/verkeer etc.

Ik ben het eens met de Nationale ombudsman dat de praktijk ruimte moet bieden voor het houden van «actualiteitsdemonstraties». Wel moet gemeente voldoende tijd hebben om afweging te kunnen maken omtrent de noodzaak tot het stellen van voorwaarden of verbod en voor het nemen van passende maatregelen om de betoging in goede banen te leiden en de veiligheid van demonstranten en anderen te kunnen waarborgen. Er kunnen verschillen bestaan in aanpak tussen de verschillende gemeenten: een grote demonstratiedichtheid als in Den Haag vergt immers een andere aanpak dan bij een gemeente met nauwelijks betogingen.

2. Eenmansprotesten

De Nationale ombudsman is van mening dat een eenmansprotest niet van tevoren hoeft te worden aangemeld.

Ik ben het eens met het onderscheid dat de Nationale ombudsman maakt tussen eenmansacties en demonstraties. De Nationale ombudsman: «Er is sprake van een eenmansprotest zolang u in uw eentje uw mening uit. Sluiten andere mensen zich spontaan bij uw protest aan dan is sprake van een demonstratie.» De burgemeester van Den Haag, tevens korpsbeheerder van het regionale politiekorps Haaglanden, heeft laten weten dat inmiddels binnen het korps maatregelen zijn getroffen om de interne informatievoorziening hierover te verbeteren en het kennisniveau structureel op het vereiste peil te houden.

3. Bevoegdheid tot het verbieden en beëindiging van demonstraties en tot het stellen van voorwaarden

De Nationale ombudsman geeft aan dat afspraken, beperkingen en voorwaarden aan betogingen tot doel hebben de demonstratie ordelijk te laten verlopen. Uitsluitend de burgemeester is bevoegd om een demonstratie te verbieden of om daaraan beperkingen en voorwaarden te stellen. Een politieambtenaar heeft niet de bevoegdheid om een demonstratie te beëindigen, uitsluitend de burgemeester is daartoe bevoegd. Een politieambtenaar moet daarom contact met de burgemeester zoeken.

Ik ben met de Nationale ombudsman van mening dat alleen de burgemeester bevoegd is te besluiten tot beëindiging van een demonstratie.

¹ Hoge Raad 17 oktober 2006.

Hetzelfde geldt voor het vooraf verbieden van de betoging en voor het stellen van voorwaarden. Hoewel – in tegen stelling tot openbare orde bevoegdheden in de Gemeentewet (artikel 177) – mandaat niet expliciet is verboden, ben ik van mening dat de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen (im- en expliciete) mandatering van deze bevoegdheden aan (politie)ambtenaren. Dit geldt ook voor alle andere bevoegdheden die de burgemeester aan de Wom ontleent, zoals het geven van aanwijzingen. De praktijk sluit hier bij aan. In Den Haag bijvoorbeeld is het nemen van beslissingen omtrent het opleggen van beperkingen of het beëindigen van een betoging niet gemandateerd. Dergelijke besluiten worden door de burgemeester zelf genomen. Tijdens de voorbereiding tracht de politie afspraken te maken met de organisator die tot doel hebben de demonstratie ordelijk te laten verlopen. Ik zie, evenals de Nationale ombudsman, in deze werkwijze geen ontoelaatbare beperking van de demonstratievrijheid.

4. Criterium voor het beëindigen van demonstraties

De Nationale ombudsman geeft aan dat de enkele reden dat de demonstratie niet is aangemeld, onvoldoende reden is om de betoging te beëindigen. Deze aanbeveling wijkt af van de wet op dit punt. De Wom bepaalt immers dat een demonstratie onder andere mag worden verboden «indien de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan» (artikel 5, eerste lid, Wom). Om dezelfde reden kan een demonstratie worden beëindigd (artikel 7, onder a).

De ratio achter de regeling in de Wom is dat de burgemeester voldoende tijd moet hebben om te kunnen beoordelen of er een noodzaak bestaat tot het stellen van voorwaarden of om een verbod te geven, onder andere met het oog op «de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden» (artikel 2 Wom). Ik ben echter met de Nationale ombudsman van mening dat het ongewenst is om een demonstratie te beëindigen enkel en alleen omdat er geen kennisgeving is gedaan, zonder dat er sprake is van een risico op het plaatsvinden van ordeverstoringen. Op het moment dat de politie geconfronteerd wordt met dan wel kennis krijgt van een (spontane, althans niet of niet tijdig aangemelde) betoging, moet er een beoordeling worden gemaakt van de risico's. Ik ben van mening dat er niet tegen een betoging mag worden opgetreden bij het ontbreken van een gegronde vrees voor het ontstaan van wanordelijkheden, verkeerschaos of voor aantasting van de gezondheid. Bij deze afweging kunnen ook risico's in de komende uren een rol spelen. Als er op het beoordelingsmoment nog geen sprake is van wanordelijkheden, maar de kans reëel is dat die nadien kunnen ontstaan en die niet beheerst kunnen worden door – eventueel extra – politie-inzet dan wel dat snelle inzet van politie onverantwoorde veiligheidsrisico's veroorzaakt elders in de regio, kan dat een reden zijn de betoging te beëindigen (aangezien «een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert»). Het is overigens uitdrukkelijk bij uitsluiting de burgemeester die daarover kan beslissen.

De niet-melder loopt dus wel een verhoogd risico op beëindiging, aangezien het bestuur en de politie niet tijdig in de gelegenheid zijn gesteld om passende maatregelen voor te bereiden.

Vooralsnog acht ik niet opportuun de wet zodanig aan te passen dat het ontbreken van een kennisgeving niet langer een zelfstandige grond is om de demonstratie te beëindigen. De praktijk geeft daartoe geen aanleiding; van een ruimhartig gebruik van deze grond is immers geen sprake.

5. Wijzigen van de wet

Het bovenstaande leidt ertoe dat het rapport van de Nationale ombudsman voor mij geen aanleiding is de Wet openbare manifestaties te wijzigen op het punt van het niet kunnen beëindigen van een betoging met als enkele reden het niet tijdig hebben gedaan van een kennisgeving. Evenmin acht ik wijziging van de wet op het gebied van de termijn waarop een kennisgeving voorafgaand moet worden gedaan, noodzakelijk, aangezien de wet zelf geen termijn voorschrijft. De lokale verschillen op dit punt vind ik aanvaardbaar, mits er rekening mee wordt gehouden dat de actualiteit het kanaliseren van meningsuitingen en emoties in de vorm demonstraties in sommige situaties wenselijk maakt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst