

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

767

Vragen van de leden **Van Raak** en **Van Nispen** (beiden SP) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *beperkingen van het demonstratierecht* (ingezonden 28 november 2016).

Antwoord van Minister **Plasterk** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 14 december 2016).

Vraag 1

Mag een burgemeester eisen dat tijdens een demonstratie alleen «positieve boodschappen» worden meegevoerd, zoals de burgemeester van Geleen deed?¹

Antwoord 1

Op grond van artikel 9 van de Grondwet en artikel 2 van de Wet openbare manifestaties (Wom) mag het betogingsrecht slechts worden beperkt ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Bovendien bepaalt de Wom dat de kennisgeving van een betoging of het stellen van een voorschrift, het opleggen van een beperking of verbod geen betrekking mogen hebben op de inhoud van de gedachten of gevoelens die worden geopenbaard. Overigens kan het karakter van de gedachten of gevoelens voor de burgemeester van belang zijn om te weten welke maatregelen hij moet nemen om de betoging in goede banen te leiden. In dat verband is het nuttig om te weten of de betoging mogelijk tot een tegendemonstratie kan leiden of vijandige reacties uit het publiek kan oproepen. Alsdan zal hij aanvullende maatregelen moeten nemen ter voorkoming van wanordelijkheden. Ook dat is zijn taak: het handhaven van de openbare orde. Of de burgemeester van Geleen met deze beperking op een onjuiste manier gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden op grond van de Wom kan worden vastgesteld bij de verantwoording aan de gemeenteraad en eventueel door de rechter wanneer daarover een procedure wordt aangespannen.

Vraag 2

Hoe verhoudt deze beperking zich tot de grondwettelijke rechten van betogen en meningsuiting?

¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/11/24/de-burgemeester-zet-het-recht-op-betogen-naar-zijn-hand-5457491-a1533495>

Antwoord 2

Dat niet vooraf eisen mogen worden gesteld aan de inhoud is als zodanig niet vastgelegd in het grondwettelijke bepaling over het recht op vrijheid van betogen, maar wordt gezien als een belangrijk onderdeel van de vrijheid van meningsuiting, zoals omschreven in artikel 7 van de Grondwet: zonder voorafgaand verlof. Omdat bij manifestaties zoals geregeld in de Wom het belijden dan wel het openbaren van gedachten en gevoelens het uitgangspunt is, is dit «censuurverbod» een onderdeel geworden van het recht op vrijheid van betoging. Voor het overige geldt hier het antwoord op vraag 1.

Vraag 3

Wanneer en door wie is de eis van het louter voeren van «positieve boodschappen» in Geleen getoetst aan de grondwettelijke rechten?

Antwoord 3

Op grond van de Algemene plaatselijke verordening (APV) van de gemeente Sittard-Geleen is voor een betoging een kennisgeving vereist. Op grond van die kennisgeving beoordeelt de burgemeester of de kennisgeving aanleiding is om aan de betoging beperkingen of voorwaarden te stellen of aanwijzingen te geven in het belang van de bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Voorts bepaalt de APV dat degene die voornemens is om een betoging te houden in de kennisgeving vermeldt welke maatregelen hij neemt om een regelmatig verloop van de betoging te bevorderen.² Voor de inschatting van de plaatselijke omstandigheden en de uitoefening van de bevoegdheden op grond van de Wom en de Gemeentewet is het lokaal gezag verantwoordelijk en moet het daarvoor ook op lokaal niveau verantwoording afleggen.

Vraag 4

In welke omstandigheden kan een burgemeester een noodbevel geven of een noodverordening uitschrijven om een demonstratie te voorkomen, of om inhoudelijke eisen te stellen aan de leuzen die worden gevoerd? Waarom was daar in Geleen aanleiding toe?

Antwoord 4

Wanneer een aangekondigde of een reeds gaande betoging voldoende aanleiding geeft om te vrezen voor (het ontstaan van) oproerige beweging of andere ernstige wanordelijkheden is de burgemeester op grond van artikel 175 of artikel 176 van de Gemeentewet bevoegd een noodbevel te geven of een noodverordening af te kondigen. Omdat het gemeentelijk noodrecht betreft, kan hij slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden van deze bevoegdheid gebruik maken en in het geval van betogingen alleen dan wanneer de bevoegdheden die hij heeft op grond van de Wom (een betoging verbieden en eventueel te beëindigen) niet toereikend zijn. Voor de inhoudelijke eisen verwijs ik naar het antwoord op vraag 1. Ook hier geldt dat voor de inschatting van de plaatselijke omstandigheden en de uitoefening van de bevoegdheden op grond van de Wom en de Gemeentewet het lokaal gezag verantwoordelijk is en het daarvoor ook op lokaal niveau verantwoording moet afleggen.

Vraag 5

Hoe wordt vooraf gecontroleerd of zo'n noodmaatregel proportioneel is? Hoe heeft die controle in Geleen plaatsgevonden?

Antwoord 5

Voor de inschatting van de plaatselijke omstandigheden en de uitoefening van de bevoegdheden op grond van de Wom en de Gemeentewet is het lokaal gezag verantwoordelijk en moet daarvoor ook op lokaal niveau verantwoording afleggen. Of de noodmaatregel proportioneel is geweest, kan slechts achteraf worden vastgesteld in het licht van de inschatting die de

² Artikel 2.3 van de APV van de gemeente Sittard-Geleen, versie 2015.1, gepubliceerd in het Gemeenteblad van 1 juni 2015, nr. 47295. Deze bepaling is overigens ontleend aan de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

burgemeester heeft moeten maken op grond van de omstandigheden zoals die toen bekend waren of hadden moeten zijn. Demonstranten die menen dat een noodmaatregel niet proportioneel is geweest kunnen daarover een oordeel van de rechter vragen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de Kroon gebruik maakt van haar vernietigingrecht in het kader van repressief bestuurlijk toezicht, wanneer zij van oordeel is dat het genomen besluit in strijd is met het recht. Van deze mogelijkheid wordt zeer spaarzaam gebruik gemaakt.

Vraag 6

Komt het vaker voor dat burgemeesters zich meer ruimte toe-eigenen dan de Wet openbare manifestaties hen biedt?

Antwoord 6

De Wom laat de burgemeester een beoordelingsruimte om aan de hand van lokale omstandigheden een inschatting te maken van hetgeen is vereist om een betoging in goede banen te leiden met het oog op het belang van de bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Ter zake heeft de Minister van BZK geen aanwijzingsbevoegdheid of en hoe de burgemeester gebruik dient te maken van de bevoegdheden die de Wom en de Gemeentewet hem toekennen om de openbare orde te handhaven. Voor de inschatting van de plaatselijke omstandigheden en de uitoefening van deze bevoegdheden is het lokaal gezag verantwoordelijk en moet het daarvoor ook op lokaal niveau verantwoording afleggen. Daarbij kan worden vastgesteld dat de burgemeester de bevoegdheden die de Wom en de Gemeentewet hem toekennen te ruim heeft geïnterpreteerd. Dat kan ook het geval zijn wanneer de rechter om een oordeel ter zake is gevraagd.

Vraag 7

Hoe vaak is het de afgelopen tien jaar voorgekomen dat burgemeesters in het ongelijk zijn gesteld door de rechter, omdat zij vooraf eisen stelden aan demonstraties?

Antwoord 7

Het vooraf eisen stellen aan een demonstratie is binnen de grenzen van de Wom niet verboden: zo kan de gemeenteraad in de APV bepalen dat voor betogingen een voorafgaande kennisgeving is vereist. Op grond van die kennisgeving kan de burgemeester voorschriften of beperkingen opleggen of bij gaande betogingen aanwijzingen geven. Het opleggen van een demonstratieverbod op grond van de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens is niet toegestaan. Hoe vaak in de afgelopen tien jaar burgemeesters op dit punt door de rechter achteraf in het ongelijk zijn gesteld, wordt niet als zodanig geregistreerd. In de Evaluatie van de Wom, die de onderzoekers Roorda, Brouwer en Schilder in 2015 hebben verricht in opdracht van het Ministerie van BZK, worden enkele voorbeelden genoemd van rechterlijke oordelen waarin burgemeesters in het ongelijk zijn gesteld in verband met de eisen die zij vooraf stelden aan een demonstratie. Het onderzoek heb ik u aangeboden per brief van 16 oktober 2015; ik streef ernaar de kabinetsreactie daarop nog dit jaar uit te brengen.