

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

770

Vragen van het lid **Pitstra** (GroenLinks) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *gemeentelijke voorschriften bij demonstraties*. (Ingezonden 8 februari 2002)

1

Heeft u kennisgenomen van het bericht dat in Rotterdam regels zijn opgesteld voor de organisatoren van een demonstratie, waaronder de verplichting tot een eigen ordedienst, eigen verkeersregelaars en het afsluiten van een verzekering?¹

2

Heeft u tevens kennisgenomen van de reactie op schriftelijke vragen van een Rotterdams gemeenteraadslid, waarin het College van B&W antwoordt dat ingevolge de APV de organisator van een demonstratie gehouden is maatregelen te nemen om een regelmatig verloop te bevorderen?²

3

Hoe zijn de eisen die van de zijde van het lokale bestuur aan de organisatie van een demonstratie gesteld mogen worden, en dan in het bijzonder de inzet van een ordedienst, verkeersregelaars en het afsluiten van een verzekering, te rijmen met de Wet openbare manifestaties (WOM) en de vrijheid van meningsuiting?

4

Wat is uw reactie op de opmerking van B&W van Rotterdam dat «de

inzet van verkeersregelaars kan bijdragen aan de mogelijkheden om de demonstratie te laten plaatsvinden op het door de organisatie voorgestelde tijdstip en locatie»? Betekent dit dat het niet in staat zijn te voldoen aan dergelijke orderingsvoorschriften zou mogen leiden tot een verbod op het houden van een demonstratie op grond van de APV?

5

Wat is uw reactie op de opvatting van een hoofddocent Staats- en Bestuursrecht van de universiteit van Leiden dat de WOM als zodanig niet direct in strijd is met de Grondwet en mensenrechtenverdragen, maar dat «de uitvoering van de WOM door veel gemeenten dat wel is», respectievelijk dat «het betogingsrecht bekneld raakt tussen een gebrekkige wetgeving en de gemeentelijke praktijk»?³

6

Wat is uw reactie op de stelling dat sommige gemeenten de WOM zo uitvoeren dat het aanmeldingssysteem «feitelijk omgebouwd (is) tot een verkapt vergunningstelsel», waarbij het bestuur uiteindelijk bepaalt op welke locatie er wanneer door welke groep mag worden gedemonstreerd, en welke teksten op een spandoek aanvaardbaar zijn?

7

Bent u bereid te onderzoeken waar dergelijke wrijvingen zich voordoen

dan wel hebben voorgedaan⁴, en een inventarisatie daarvan aan de Kamer voor te leggen? Bent u bereid uw oordeel over de wenselijkheid van een wetwijziging van de WOM mede af te laten hangen van de uitkomsten van zo'n onderzoek?

8

Hoe verhoudt de opvatting van de regering dat de organisatoren van evenementen zelf een primaire verantwoordelijkheid hebben om de rust en veiligheid te waarborgen, zich tot de WOM en de grondwettelijke vrijheid van demonstratie? In hoeverre kunnen gemeentelijke vergunningsvoorwaarden ten aanzien van evenementen ook voor demonstratie gelden?

¹ Rotterdams Dagblad, 5 januari jl.

² Beantwoording van schriftelijke vragen van de heer H.P.L. Cremers, d.d. 23 januari jl.

³ Demonstratierecht in de knel. Binnenlands Bestuur, 19 oktober 2001.

⁴ Zie o.a. vragen over het bezoek van de Japanse keizer Aanhangsel Handelingen nr. 675, vergaderjaar 2000–2001, vragen over het bezoek van de Koningin aan Leiden Aanhangsel Handelingen nr. 1373, vergaderjaar 1999–2000.

⁵ Kamerstukken 26 345, nr. 40, p. 4 en ibidem, 26 604, nr. 11.

Antwoord

Antwoord van minister **De Vries** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). (Ontvangen 7 maart 2002)

1

Ja.

2

Van de reactie heb ik kennisgenomen. Daarin lees ik overigens niet dat de bedoelde voorschriften in de APV zijn vastgelegd. In de beantwoording wordt een zorgvuldig onderscheid aangebracht tussen de regels omtrent de kennisgevingsplicht in de APV en de op te leggen voorschriften krachtens de Wet openbare manifestaties (Wom).

3

In de Wom is een duidelijk kader gegeven voor de wijze waarop het recht tot betoging op gemeentelijk niveau kan worden gereguleerd. Zo is de gemeenteraad bevoegd op grond van artikel 4 Wom om regels vast te stellen inzake de kennisgevingsplicht. De burgemeester kan krachtens artikel 5 Wom naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen ter bescherming van de in artikel 9, tweede lid, Grondwet en artikel 2 Wom genoemde belangen (oftewel de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden). Zoals uit de formulering van de regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraad blijkt, is er voor de raad geen mogelijkheid om andere regels te stellen dan die welke betrekking hebben op de kennisgeving. Wat betreft de bevoegdheid van de burgemeester om naar aanleiding van de kennisgeving voorschriften en beperkingen op te leggen, moet blijkens de wetsgeschiedenis aan het volgende worden gedacht: *«Met de term «voorschriften en beperkingen» die in het voorstel van wet een aantal malen voorkomt, wordt bedoeld op wat in het verleden werd aangeduid als «voorwaarden» bij vergunning e.d. (. . .) Door de gestelde «beperkingen» wordt de toegestane manifestatie als zodanig omlíjnd. (. . .) Bij «voorschriften» gaat het om concrete gedragsvoorschriften die zijn gesteld met het oog op een goed verloop van de manifestatie; te denken valt aan onderwerpen als het volgen van een*

bepaalde route, het bewaren van een afstand tot bepaalde gebouwen, het voorkomen van excessieve geluidsoverlast en het al dan niet laten deelnemen van voertuigen» (Kamerstukken II 1985/1986, 19 427, nr. 3, p. 19). In deze omschrijving komt tot uitdrukking dat het gaat het om voorschriften die het ordelijk verloop van een manifestatie betreffen. Aan een verplichting tot het afsluiten van een verzekering is niet gedacht. Een voorschrift dat daartoe verplicht zou in het algemeen ook niet wenselijk zijn omdat daarvan niet vaststaat dat deze nodig is ter bescherming van de belangen genoemd in artikel 9, tweede lid, Grondwet respectievelijk artikel 2 van de Wom. Hierbij teken ik nog aan dat het onwenselijk is voorwaarden bij de uitoefening van het recht tot betoging op te nemen die afbreuk doen aan het laagdrempelige karakter van dit grondrecht; juist voor burgers die geen toegang hebben tot de media is het van belang dat zij in staat zijn zonder het verrichten van onnodige formaliteiten in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied. Voor wat betreft een voorwaarde ten aanzien van de instelling van ordebewaarders verwijs ik naar het antwoord hierna op vraag 4.

4

Bij de beoordeling van de vraag welke voorschriften en beperkingen moeten worden opgelegd om een ordelijk verloop van een demonstratie te waarborgen, zal de burgemeester rekening dienen te houden met (onder meer) het verkeersbelang. Indien een ernstige verstoring van het verkeer in de verwachting ligt, mag de burgemeester – na het maken van een noodzakelijke belangenafweging – maatregelen treffen om dit effect te beperken. De mogelijkheid om een demonstratie te laten plaatsvinden op het door de organisatie voorgestelde tijdstip en locatie, hangt mede af van de te verwachten ontregeling van het verkeer. Indien de organisatoren van een manifestatie op vrijwillige basis meewerken aan een goed verloop van de manifestatie door bijvoorbeeld eigen verkeersregelaars of ordediensten in te zetten, kan dit ertoe leiden dat de burgemeester met minder beperkende voorschriften kan volstaan, hetgeen ook in het belang is van de organisatoren en de demonstranten zelf. Het ligt dan in de

rede dat eerder kan worden tegemoet gekomen aan keuze van de organisatie voor het tijdstip en de plaats van een betoging.

5

In het artikel in het tijdschrift Binnenlands Bestuur waarop gedoeld wordt, vindt een beschrijving plaats van een bestuurlijke praktijk waarin teksten van spandoeken e.d. van te voren op hun inhoud worden beoordeeld. Voorzover hiervan inderdaad sprake is, vindt er naar mijn mening een schending plaats van het verbod van censuur dat voortvloeit uit de artikelen 7 en 9 Grondwet. Dat geldt uiteraard ook voor de in het tijdschriftartikel genoemde voorschriften waarin vastgelegd wordt «wat er op de spandoeken komt te staan om andere leuzen te voorkomen.» Er moet geen misverstand over bestaan dat een voorafgaande controle van en actieve bestuurlijke bemoeienis met de inhoud van de uit te dragen standpunten ongeoorloofd is. Indien evenwel achteraf blijkt dat betogers discriminerende of beledigende teksten uitdragen, kan de politie de desbetreffende spandoeken e.d. in beslag nemen. In die situatie is het ook denkbaar dat individuele betogers worden aangehouden wegens verdenking van bepaalde strafbare feiten.

6

Tijdens de totstandkoming van de Wom is uitdrukkelijk gekozen voor een stelsel van voorafgaande kennisgeving (met de mogelijkheid van een verbod als aan de gestelde voorwaarden daarvoor is voldaan) in plaats van een vergunningstelsel dat een instemming met de manifestatie impliceert. Het spreekt vanzelf dat het kennisgevingstelsel in de praktijk niet zodanig mag uitwerken dat er de facto een vergunningsstelsel geldt. Zoals boven aangegeven is het niet aan het bestuur om in eerste instantie te bepalen waar en wanneer een manifestatie kan plaatsvinden. Met de wens van de organisatoren zal het lokaal gezag zoveel mogelijk rekening dienen te houden, maar tegelijkertijd kan de bescherming van belangen als genoemd in artikel 9 Grondwet meebrengen dat die wens niet, of niet volledig, in vervulling kan gaan.

7

Voor een inventarisatie als in de vraag bedoeld zie ik onvoldoende aanleiding; wel zullen de ontwikkelingen op dit terrein nauwgezet worden gevolgd.

8

Het uitgangspunt dat de organisatoren van evenementen zelf een primaire verantwoordelijkheid hebben om de rust en veiligheid te waarborgen, kan niet in dezelfde omvang gelden voor grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde activiteiten. Dat betekent niet dat de organisatoren op dit terrein geen verantwoordelijkheid zouden dragen; met name bij grootschalige manifestaties is het niet onredelijk te verlangen dat de organisatoren, bij voorkeur in samenwerking met de autoriteiten, maatregelen treffen ter verzekering van een ordelijk en vreedzaam verloop van de manifestatie.