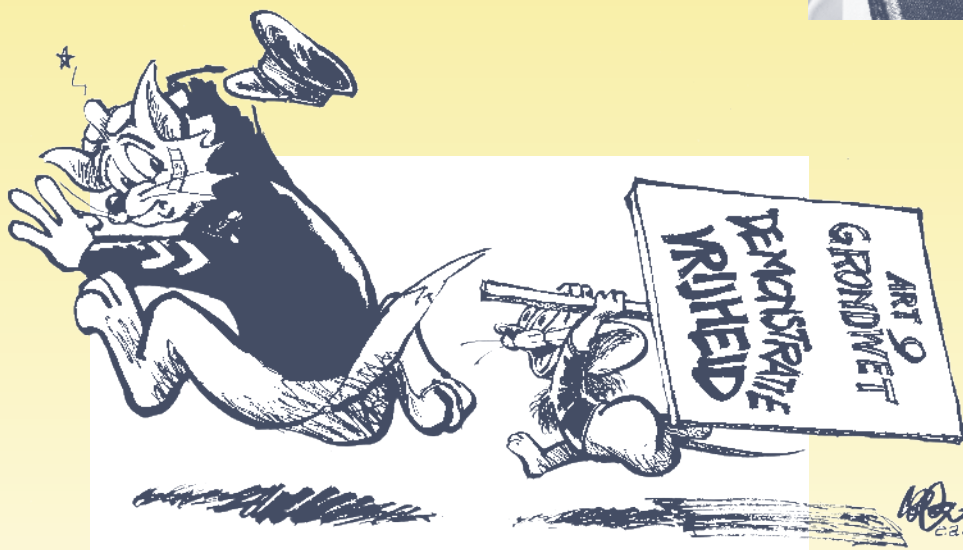
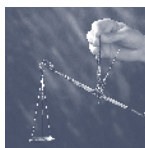




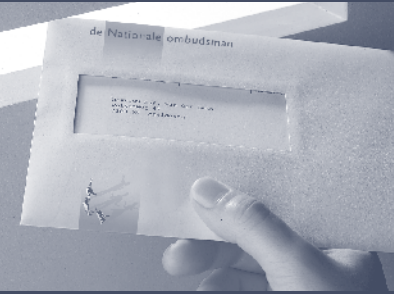
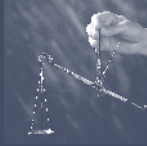
## Demonstreren staat vrij

Veelgestelde vragen van demonstranten



13 december 2007  
2007/290





## Demonstreren staat vrij

Veelgestelde vragen van demonstranten

### Onderzoeksteam

mw. mr. dr. M. C. D. Embregts, projectleider  
mw. mr. J. Nieuwenhuys, senior-onderzoeker

Rapportnummer 2007/290  
Dossiernummer 2007.07050  
13 december 2007



# Het recht om vreedzaam te demonstreren

## *Demonstratievrijheid*

Het recht om te demonstreren is in internationale mensenrechtenverdragen, bijvoorbeeld artikel 11 van het Europees verdrag inzake de rechten van de mens (EVRM), en in artikel 9 van de Grondwet gewaarborgd. Kern van de zaak is dat het eenieder vrij staat om te demonstreren. De burger kan op die manier deelnemen aan het democratische proces. Beperking van de demonstratievrijheid mag alleen als dat noodzakelijk is in een democratische samenleving. Deelname aan het democratische proces kan door een eenmansactie of door een grote demonstratie waar honderden of zelfs duizenden mensen op af komen. De democratie vormt daarom het belangrijkste ijkpunt voor de organisatie en begeleiding van demonstraties.

Kenmerkend voor het recht op demonstratie is dat het een laagdrempelig middel is om invulling te geven aan de vrijheid van meningsuiting. De burger is daarvoor niet afhankelijk van bijvoorbeeld toegang tot de media. Hij kan eenvoudigweg en spontaan de straat op gaan om zijn mening kenbaar te maken. Met een demonstratie wordt beoogd de aandacht te trekken van het aanwezige publiek en van bijvoorbeeld volksvertegenwoordigers. Als ook de media erover berichten, dan wordt zelfs een nog groter publiek bereikt. Vanwege de bijzondere rol van demonstratievrijheid in onze democratie is het van groot belang dat de overheid ervoor zorgt dat het recht op demonstratie tot bloei kan komen. Zoals een rijk geschakeerde pers wezenlijk is voor de democratie, geldt dat niet minder voor een rijke schakering van acties en demonstraties op de plaatsen die ertoe doen.

## *Faciliteren demonstratievrijheid in Den Haag*

Den Haag is als regeringscentrum én als *'the legal capital of the World'*<sup>1</sup> de belangrijkste plaats voor het houden van demonstraties in ons land. Er vinden in Den Haag vrijwel dagelijks demonstraties en manifestaties plaats. De burgemeester van Den Haag, die tevens korpsbeheerder van het regionale politiekorps Haaglanden is, heeft wekelijks en soms zelfs dagelijks directe bemoeienis met de organisatie van het recht op betoging in Den Haag. De burgemeester/korpsbeheerder moet het recht tot betoging optimaal faciliteren. Op locaties met een verhoogd veiligheidsrisico (bijvoorbeeld de Amerikaanse ambassade) is de uitoefening van dat recht meer complex. Vrijheid en veiligheid strijden beide om aandacht, zodat steeds een afweging tussen waakzaamheid én dienstbaarheid moet worden gemaakt.

## *Professionele organisatie*

De gemeente Den Haag heeft een professionele organisatie opgebouwd om de vele demonstraties en manifestaties op een ordelijke wijze te laten verlopen. De kennisgeving van een demonstratie wordt gericht aan het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing van de Politie Haaglanden. Medewerkers van dit bureau nemen vervolgens contact op met

<sup>1</sup> Het was de voormalige VN secretaris-generaal Boutros Boutros Ghali die in 1993 Den Haag voor het eerst 'the legal capital of the World' noemde.

de organisator van de demonstratie om afspraken te maken over bijvoorbeeld de af te leggen route.

### *Ergernis*

Ondanks de professionele facilitering van het recht op demonstratie in de gemeente Den Haag, ergeren zowel demonstranten als solo-activisten<sup>2</sup> zich soms aan het optreden van de politie. Deze irritatie betreft onder meer de onbekendheid bij de politie met de wettelijke spelregels. Zo vraagt de politie volgens demonstranten regelmatig om een “vergunning”, terwijl er geen vergunning nodig is voor een eenmansactie. Ook rond het vragen naar het identiteitsbewijs bestaat veel irritatie. De noodzaak daarvan wordt vaak niet ingezien. De aanmeldtermijn van ten minste vier dagen en het daarop volgende overleg met de politie worden soms ook als onnodig belastend ervaren. Zeker wanneer het om kleinere acties gaat of wanneer naar aanleiding van een actuele gebeurtenis een demonstratie wordt georganiseerd. De rol van de politie bij het overleg voorafgaand aan de demonstratie ervaren demonstranten soms als te dwingend: het is geen wederkerig overleg, maar de politie stelt eenzijdig voorwaarden die ook beperkend kunnen werken. Dat het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing dat in Den Haag demonstraties begeleidt de woorden ‘conflict’ en ‘crisis’ in de naam heeft, schept een ongewenst beeld van de betekenis van de demonstratievrijheid.

### *Onderzoek*

Met dit onderzoek is beoogd om meer helderheid te scheppen over de rechten en plichten rond eenmansacties en (veelal kleine) demonstraties. De klachten en signalen van demonstranten zijn samengevat tot negen veelgestelde vragen rond het recht op vreedzame demonstratie. Dit rapport geeft antwoord op die vragen.

### *Spelregelkaart*

De antwoorden op de veelgestelde vragen kunnen ertoe bijdragen dat zowel politie als betogers beter weten welke regels gelden en welke grenzen belangrijk zijn voor hun handelen. In redelijkheid valt te verwachten dat als over en weer meer duidelijkheid bestaat over rechten en plichten, de conflictstof beperkter zal worden. Om die reden heeft de Nationale ombudsman een kaart gemaakt met de spelregels voor demonstraties. Het verdient aanbeveling dat alle leden van het Politiekorps Haaglanden de kaart met spelregels paraat hebben. Ook voor demonstranten en eenmansactivisten zou deze kaart binnen handbereik moeten zijn. De kaart zou tijdens de aanmeldprocedure aan hen kunnen worden uitgereikt en ook op internet kan deze informatie een plaats krijgen.

<sup>2</sup> De eenmansactie valt vanwege de betrokkenheid van slechts één persoon niet onder het demonstratierecht. De eenmansactie valt direct onder de eveneens grondrechtelijk gewaarborgde vrijheid van meningsuiting: ieder mag zonder voorafgaande kennisgeving zijn mening uiten.

### *Kanttekeningen*

Hoewel in de gemeente Den Haag serieus werk wordt gemaakt van het faciliteren van de demonstratievrijheid, heeft de Nationale ombudsman reden om een aantal kritische kanttekeningen te plaatsen. De procedure en de termijn voor aanmelding is minder geschikt voor kleine demonstraties en demonstraties naar aanleiding van een actualiteit, waardoor afbreuk wordt gedaan aan de kern van de vrijheid om te demonstreren.

De politie is voorts waakzaam rondom betogingen, maar die waakzaamheid kan onnodig beperkend werken. Zeker als het gaat om een eenmansactie die in beginsel volle uitingsvrijheid geniet. In zo'n geval kan het vragen naar een 'vergunning' zelfs intimiderend overkomen.

Als de politie in het voortraject van demonstraties aanstuurt op persoonlijk contact dan is dat in beginsel waardevol. Wanneer de politie in dat contact echter erg dwingend is en de aspirant-demonstrant onvoldoende keuzevrijheid laat bij het maken van 'afspraken', wordt uit het oog verloren dat slechts de burgemeester bevoegd is om eenzijdig voorschriften en beperkingen op te leggen. In deze opstelling schemert naar de indruk van de Nationale ombudsman enige repressieve tolerantie door. Dat is ongewenst. Demonstratievrijheid en vrije meningsuiting vragen om tolerantie.

### *Demonstratie in verband met een actualiteit*

Een bijzonder aandachtspunt betreft de demonstratie die op (zeer) korte termijn plaatsvindt vanwege een actuele gebeurtenis. De aanmeldtermijn van vier dagen vormt dan een beperking van de demonstratievrijheid. Een niet-aangemelde demonstratie kan volgens de Nederlandse wet immers worden afgebroken uitsluitend vanwege het niet voldoen aan de wettelijke aanmeldplicht. Deze aanpak mag ook van de Hoge Raad, maar het Europese Hof voor de Rechten van de Mens besliste recentelijk anders. Als een demonstratie het onmiddellijke antwoord is op een politieke gebeurtenis, waardoor niet tijdig kan worden gemeld, kan het niet-aanmelden geen reden zijn om de demonstratie te beëindigen. De beslissing om zo'n demonstratie te ontbinden vanwege het enkele ontbreken van de wettelijk vereiste voorafgaande aanmelding daarvan – terwijl geen sprake is van ander illegaal gedrag door de deelnemers – levert een disproportionele beperking van de demonstratievrijheid op. Hoewel het uitgangspunt in de gemeente Den Haag is dat alle niet-aangemelde demonstraties in beginsel doorgang kunnen vinden, zijn de politieambtenaren ter plaatse zich daarvan niet altijd bewust. Dit probleem kan ten dele worden ondervangen door voor demonstraties die op korte termijn plaatsvinden een versnelde aanmeldprocedure te ontwikkelen. Uiteraard dienen ook andere gemeenten zich bij dit soort demonstraties uiterst flexibel op te stellen.

Illustratief is de casus van de Nederlandse vrouw die op de dag dat de rechtbank uitspraak zou doen in de zaak van de PKK-leidster Kesbir met een bord 'Kesbir vrij' op het bordes voor het Haagse gerechtsgebouw stond en ter ondersteuning van haar actie ook nog leuzen riep. Haar eenmansactie trok de aandacht van een groep Koerdische mannen die op het bordes voor het gerechtsgebouw stonden te wachten op de uitspraak in de zaak Kesbir. Kennelijk gestimuleerd door deze vrouw met haar bord en leuzen sloten de mannen zich bij haar aan en gingen ook leuzen roepen. De vrouw had dus succes met haar actie omdat zij geestverwanten wist aan te spreken. Haar succes vormde ook het einde van haar actie. Zij werd gearresteerd en vervolgd wegens schending van de wet. Zij had deze demonstratie niet vier dagen van tevoren aangemeld. Zo wordt naar het oordeel van de Nationale ombudsman het recht op vreedzame demonstratie in de kiem gesmoord.

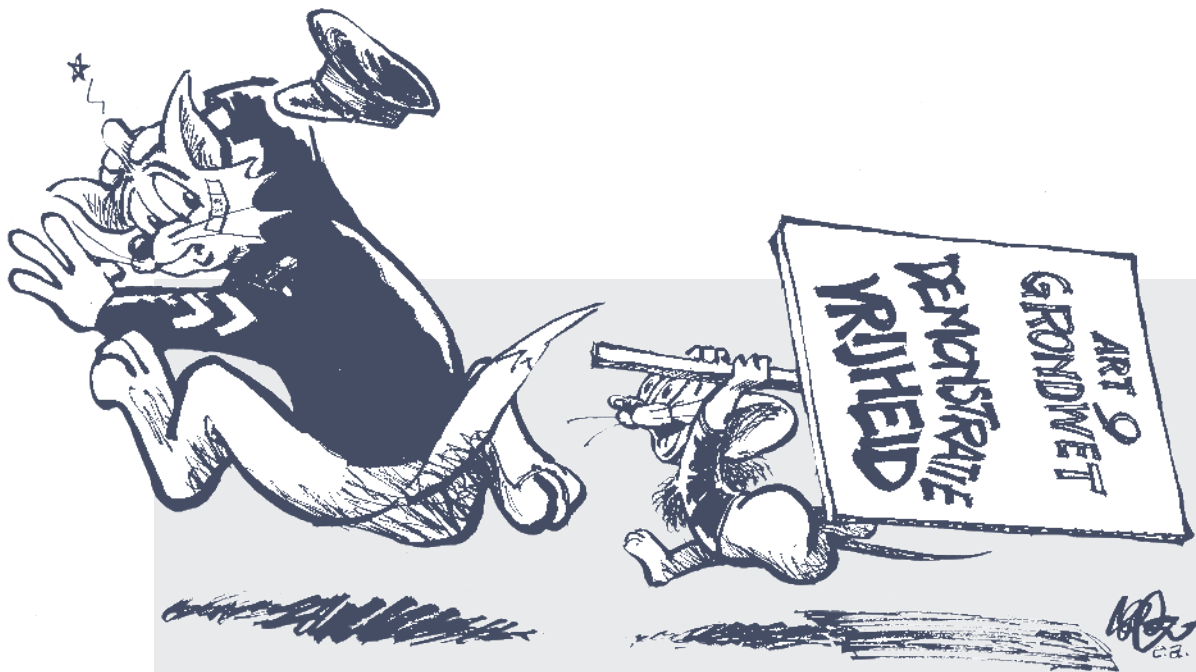
#### **Samenvattend:**

- ▶ Den Haag heeft het recht op demonstratie op zich prima geregeld en de politie is ook dienstbaar bij het begeleiden van demonstraties
- ▶ Er zijn irritaties tussen demonstranten en politie die terug te voeren zijn op onbekendheid met de regels van het spel
- ▶ Het verdient aanbeveling om de spelregels rond eenmansacties en demonstraties bij politie en actievoerders steeds helder te krijgen
- ▶ De bij dit rapport horende kaart met spelregels voor protestacties en demonstraties vormt een handreiking aan actievoerders en politie
- ▶ Voor kleinere demonstraties is de aanmeldprocedure te omslachtig
- ▶ Bij demonstraties naar aanleiding van actuele gebeurtenissen is de aanmeldtermijn te lang

de Nationale ombudsman,



dr. A. F. M. Brenninkmeijer



## De spelregels

Demonstreren is een grondrecht. Om een demonstratie goed te laten verlopen is het van belang dat zowel politie als demonstranten op de hoogte zijn van de daarbij geldende spelregels. De Nationale ombudsman biedt hiervoor een leidraad in zijn rapport “Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten”. De belangrijkste regels staan op de bij dit rapport behorende kaart.

### Aanmeldprocedure

- ▶ Eenmansprotest aanmelden hoeft niet
- ▶ Demonstratie van tevoren aanmelden moet
- ▶ Afspraken maken over verloop van demonstratie mag, maar is niet verplicht
- ▶ Alleen burgemeester kan beperkingen of voorwaarden opleggen\*
- ▶ Extra beperkingen gelden rond bijzondere locaties (ambassades, regeringsgebouwen enz.)
- ▶ Alleen burgemeester kan demonstratie verbieden\*

### Tijdens demonstratie

- ▶ Vergunning voor demonstreren bestaat niet
- ▶ Politie mag vragen naar kennisgevingsformulier
- ▶ Alleen burgemeester kan demonstratie laten beëindigen\*
- ▶ Een demonstratie mag niet worden beëindigd uitsluitend vanwege niet-aanmelden\*
- ▶ Politie mag vragen naar identiteitsbewijs, mits nodig voor opsporing of beveiliging

\* Beperking van demonstratievrijheid kan alleen in belang van volksgezondheid, verkeersveiligheid of openbare orde



## Inhoudsopgave

<b>Het onderzoek</b>	<b>3</b>
Inleiding	3
Aanleiding van het onderzoek	3
Context	3
Veelgestelde vragen (FAQ's)	4
Aanpak van het onderzoek	4
Doel van het onderzoek	5
<b>FAQ 1 Is een eenmansprotest een demonstratie?</b>	<b>6</b>
1.1 Ervaringen demonstranten	6
1.2 Juridisch kader	7
1.3 Werkwijze Politie Haaglanden	7
1.4 Antwoord Nationale ombudsman	8
<b>FAQ 2 Wanneer moet ik een demonstratie aanmelden?</b>	<b>10</b>
2.1 Ervaringen demonstranten	10
2.2 Juridisch kader	12
2.3 Werkwijze Politie Haaglanden	12
2.4 Antwoord Nationale ombudsman	14
<b>FAQ 3 Beperking van de demonstratievrijheid; door wie en waarom?</b>	<b>16</b>
3.1 Ervaringen demonstranten	16
3.2 Juridisch kader	17
3.3 Werkwijze Politie Haaglanden	18
3.4 Antwoord Nationale ombudsman	20
<b>FAQ 4 Beperking van de demonstratievrijheid; waar?</b>	<b>21</b>
4.1 Ervaringen demonstranten	21
4.2 Juridisch kader	22
4.3 Werkwijze Politie Haaglanden	22
4.4 Antwoord Nationale ombudsman	25
<b>FAQ 5 Waarom vraagt de politie naar een vergunning?</b>	<b>26</b>
5.1 Ervaringen demonstranten	26
5.2 Juridisch kader	27
5.3 Werkwijze Politie Haaglanden	27
5.4 Antwoord Nationale ombudsman	28

<b>FAQ 6</b>	<b>Waarom vraagt de politie standaard om mijn identiteitsbewijs?</b>	<b>29</b>
6.1	Ervaringen demonstranten	29
6.2	Juridisch kader	31
6.3	Werkwijze Politie Haaglanden	32
6.4	Antwoord Nationale ombudsman	33
<b>FAQ 7</b>	<b>Wat is de relatie met de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging?</b>	<b>34</b>
7.1	Ervaringen demonstranten	34
7.2	Juridisch kader	35
7.3	Werkwijze Politie Haaglanden	35
7.4	Antwoord Nationale ombudsman	37
<b>FAQ 8</b>	<b>Mag de politie een demonstratie beëindigen?</b>	<b>38</b>
8.1	Ervaringen demonstranten	38
8.2	Juridisch kader	39
8.3	Werkwijze Politie Haaglanden	39
8.4	Antwoord Nationale ombudsman	40
<b>FAQ 9</b>	<b>Mag een demonstratie worden beëindigd omdat deze niet is aangemeld?</b>	<b>42</b>
9.1	Ervaringen demonstranten	42
9.2	Juridisch kader	42
9.3	Werkwijze Politie Haaglanden	44
9.4	Antwoord Nationale ombudsman	45
<b>Bijlagen</b>		<b>46</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Relevante regelgeving</b>	<b>46</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Modelkennisgevingsformulier</b>	<b>50</b>

# Het onderzoek

## Inleiding

In een democratische rechtsstaat is de vrijheid om een demonstratie te houden een fundamenteel recht. Het recht tot betoging<sup>3</sup> is om die reden opgenomen in artikel 9 van de Grondwet. Dit grondrecht legt twee verplichtingen op aan de overheid. In de eerste plaats dient de overheid zich te onthouden van het beperken van de uitoefening van het recht tot betoging. Beperking van de demonstratievrijheid is alleen toegestaan wanneer dat in verband met de bescherming van andere erkende waarden en belangen gerechtvaardigd is, en dan niet meer dan strikt noodzakelijk is. In de tweede plaats legt het recht tot betoging ook een positieve verplichting op aan de overheid. De overheid moet zich actief opstellen bij het faciliteren van demonstraties. De overheid dient zodanige maatregelen te treffen dat het recht tot betoging zo goed mogelijk kan worden uitgeoefend.

## Aanleiding van het onderzoek

De Nationale ombudsman heeft signalen ontvangen dat er onder demonstranten onvrede bestaat met, dan wel onduidelijkheid is over het optreden van het regionale politiekorps Haaglanden (Politie Haaglanden) bij demonstraties. Daarnaast heeft de ombudsman in de periode 2004–2006 in totaal tien rapporten uitgebracht naar aanleiding van klachten van burgers over het optreden van de politie bij demonstraties. Daarvan hadden zes rapporten betrekking op de Politie Haaglanden.<sup>4</sup> Dit was voor de Nationale ombudsman reden om dit onderzoek uit eigen beweging te starten.

## Context

Zoals hiervoor is aangegeven dient de overheid zodanige maatregelen te treffen dat het recht tot betoging zo goed mogelijk kan worden uitgeoefend. Daarbij kan allereerst worden gedacht aan het wettelijk kader. Artikel 9 van de Grondwet is verder uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties (Wom).<sup>5</sup> In de APV kunnen op grond van art. 4 Wom regels worden gesteld met betrekking tot het aanmelden van een betoging. In Den Haag is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. In artikel 10 APV is de kennisgevingsprocedure geregeld.

Naast de Grondwet vormt ook het internationale recht een toetsingskader, in het bijzonder het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Artikel 11 van het EVRM erkent de vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering, terwijl beperkingen op die vrijheid bij de wet moeten zijn voorzien en noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

<sup>3</sup> In dit rapport worden demonstratie en betoging als synoniemen gebruikt.

<sup>4</sup> De rapporten naar aanleiding van klachten over het optreden van het korps Haaglanden bij demonstraties zijn 2006/121, 2005/287, 2005/158, 2005/100, 2005/060 en 2004/364.

<sup>5</sup> Artikel 9 Grondwet en de relevante bepalingen uit de Wom en de Haagse APV zijn opgenomen in bijlage 1.

De gemeente Den Haag heeft te maken met veel manifestaties (ongeveer 1200 per jaar); een aantal gevoelige locaties (zoals het Binnenhof en de Amerikaanse ambassade) en een beperkte capaciteit (zowel wat betreft de benodigde ruimte voor een demonstratie als de inzet van politie). Deze combinatie van factoren vraagt om een professionele verwerking van de aanmeldingen. Om die reden is er voor gekozen de voorafgaande kennisgeving van een betoging op vier dagen te stellen. Het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing van de Politie Haaglanden is belast met de verdere afhandeling van de kennisgeving.

Demonstraties zijn er in vele soorten en maten. Van een duo-actie tot een optocht met honderden mensen. Van ludiek straattheater tot demonstraties met evenementachtige trekken. Van vreedzame betogingen tot demonstraties die uitmonden in rellen en plunderingen. Voor al deze demonstraties is er één kennisgevingsprocedure die gevolgd moet worden.

De kennisgevingsprocedure is door de bank genomen een noodzakelijk instrument ter facilitering van demonstraties. Het is echter de vraag of deze procedure voor de kleinschalige initiatieven niet te veel een hindernis vormt. Tegen deze achtergrond is dit rapport opgesteld. Het rapport heeft uitdrukkelijk geen betrekking op politieoptreden tegen verstoringen van de openbare orde.

## **Veelgestelde vragen (FAQ's)**

Op basis van de informatie verkregen van demonstranten, hun belangenbehartigers en deskundigen op het terrein van de demonstratievrijheid is het onderzoek beperkt tot een aantal veelgestelde vragen (frequently asked questions (FAQ's)). Het gaat om de volgende vragen.

- 1 Is een eenmansprotest een demonstratie?
- 2 Wanneer moet ik een demonstratie aanmelden?
- 3 Beperking van de demonstratievrijheid; door wie en waarom?
- 4 Beperking van de demonstratievrijheid; waar?
- 5 Waarom vraagt de politie naar een vergunning?
- 6 Waarom vraagt de politie standaard om mijn identiteitsbewijs?
- 7 Wat is de relatie met de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging?
- 8 Mag de politie een demonstratie beëindigen?
- 9 Mag een demonstratie worden beëindigd omdat deze niet is aangemeld?

## **Aanpak van het onderzoek**

### *Veelgestelde vragen (FAQ's)*

Het onderzoek is opgebouwd aan de hand van negen terugkerende vragen van demonstranten (frequently asked questions (FAQ's)). Deze vragen vallen grofweg uiteen in twee categorieën. Vragen die betrekking hebben op de Haagse aanmeldprocedure en vragen die betrekking hebben op het optreden van de Politie Haaglanden tijdens een demonstratie.

### *Onderzoek naar aanmeldprocedure*

Het onderzoeksteam heeft een bezoek gebracht aan het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing, operationele zaken van de Politie Haaglanden. Op dit bureau worden de aanmeldingen van demonstraties behandeld. Tijdens dit bezoek is gesproken met twee van de vijf coördinatoren, met hun afdelingshoofd en met een staflid van de korpsdirectie.

### *Onderzoek naar het optreden van de politie ter plaatse*

De demonstranten en hun vertegenwoordigers hebben een aantal demonstraties aangedragen ter onderbouwing van hun vragen die betrekking hadden op het optreden van de Politie Haaglanden tijdens een demonstratie. De Nationale ombudsman heeft tien van deze demonstraties geselecteerd om als casestudie in het onderzoek te betrekken. Daarnaast heeft de Nationale ombudsman de klachten die in de periode 2006 tot medio 2007 zijn behandeld door de korpsbeheerder opgevraagd. Uit deze klachtdossiers kwamen geen nieuwe onderzoeksvragen naar voren. De tien geselecteerde demonstraties dienden als kapstok voor het verdere onderzoek. Na bestudering van de bijbehorende politie- en klachtdossiers, zijn gesprekken gevoerd met een aantal van de betrokken politieambtenaren.

### *Antwoord van de Nationale ombudsman*

De Nationale ombudsman heeft op basis van de onderzoeksresultaten en tegen de achtergrond van wet, regelgeving en rechtspraak telkens een antwoord aan de demonstranten geformuleerd.

### **Doel van het onderzoek**

De Nationale ombudsman wil aan de hand van de veelgestelde vragen van demonstranten nagaan met welke waarborgen een demonstratie (waaronder begrepen de aanmeldprocedure) moet worden omgeven om recht te doen aan de in de Grondwet verankerde demonstratievrijheid. De resultaten van dit onderzoek zijn daarom niet alleen van belang voor de regio Haaglanden; het rapport biedt handvatten voor betrokkenen in heel Nederland: burgemeesters, korpsbeheerders en demonstranten.

## FAQ I Is een eenmansprotest een demonstratie?

### I.1 Ervaringen demonstranten

- ▶ Is een eenmansprotest een demonstratie?
- ▶ Wanneer is er niet langer sprake van een eenmansprotest?

#### *Inleiding*

Demonstraties zijn er in vele soorten en maten. Volgens de geïnterviewde demonstranten moet er een onderscheid worden gemaakt tussen solo-acties en demonstraties. De politie lijkt daarvan echter niet op de hoogte of houdt zich op dit punt bewust van de domme. Daarnaast vragen de demonstranten zich af wanneer niet langer sprake is van een eenmansprotest maar van een demonstratie.

#### *Eenmansprotest*

“Ik voer meestal alleen actie, soms ook wel samen met anderen. Als je samen met twee of meer anderen bent, is er volgens de politie sprake van een demonstratie, die aangemeld moet zijn en vindt de politie ook al snel dat sprake is van verstoring van de openbare orde. [...] Als ik alleen ‘demonstreer’ vraagt de politie altijd naar een vergunning. Ik zeg dan dat er geen sprake is van een demonstratie en dat ze dat best weten. [...] De laatste tijd lijkt de politie wat soepeler te zijn.”

#### *Demonstrant en waarnemer*

“Voorts is de vraag hoe wordt omgegaan met een solo-demonstratie waarbij een ander slechts meegaat als waarnemer”

#### *Eenmansprotest wordt demonstratie?*

Op 1 november 2004 vond in het Paleis van Justitie te Den Haag het kort geding plaats dat de Koerdische Kesbir had aangespannen tegen de Staat om haar uitlevering aan Turkije te verhinderen. De rechtszaak trok veel belangstelling. Ongeveer 100 Koerdische mannen werden verwacht, daarnaast was er nog één Nederlandse activiste ter plaatse. De politie hield de activiste aan omdat er sprake zou zijn van een niet-aangemelde betoging.

“Ik demonstreerde in mijn eentje bij de rechtbank, De Koerdische mensen wilden naar binnen. Ik stond echt apart van de anderen en was ook de enige die een bord had.”

## 1.2 Juridisch kader

### *Wettelijk kader*

In artikel 9 van de Grondwet is het recht op vergadering en betoging vastgelegd. In de Wet openbare manifestaties (Wom) staan nadere regels omtrent de uitoefening van dit recht. Zo is in artikel 4 Wom bepaald dat het aan de gemeenteraad is om te bepalen in welke gevallen voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving is vereist (zie ook hierna onder FAQ 5). Uit de wetgeschiedenis van de Wom blijkt dat deze wet ziet op het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten en gevoelens in min of meer collectief verband. In de Wom gaat het hoofdzakelijk om collectieve uitingen. Uit de wetgeschiedenis is tevens af te leiden dat er al van een collectieve meningsuiting sprake kan zijn wanneer daaraan twee personen deelnemen.<sup>6</sup>

### *Rechtspraak*

Uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de mens te Straatsburg blijkt dat er ruimte moet zijn voor spontaan opkomende demonstraties naar aanleiding van actuele gebeurtenissen.<sup>7</sup>

## 1.3 Werkwijze Politie Haaglanden

### *Eenmansprotest*

Voor de geïnterviewde politieambtenaren was helder dat solo-acties niet onder het regime van de Wom vallen en dat zij dus niet behoeven te worden aangemeld.

“Als er één persoon staat met een spandoek, doen we niet zoveel. Eén demonstrant is nog geen demonstratie en hoeft daarom niet aangemeld te worden.”

“Het gebeurt zelden of nooit dat iemand melding doet van een voorgenomen eenmansactie. Dergelijke acties vallen in elk geval niet onder de Wom.”

### *Eenmansprotest wordt demonstratie*

Wat betreft de vraag of een solo-actie die temidden van anderen plaatsvindt (toch) kan worden gezien als een demonstratie, meldde de betrokken politieambtenaar het volgende:

“De Politie Haaglanden heeft een Bureau Orde en Bewaking (BOB). Mensen van dit bureau zitten onder meer in het paleis van Justitie. Dit bureau had contact opgenomen met Bureau Overbosch, in verband met de zitting inzake Kesbir. BOB meldt altijd de zaken die in de belangstelling staan en waar mogelijk moeilijkheden kunnen komen. Bij deze zaak had BOB gemeld dat er 100 belangstellenden werden verwacht, terwijl er in de zittingzaal

<sup>6</sup> Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3 en 5, p. 8.

<sup>7</sup> EHRM 17 juli 2007 (rectified 25 september 2007), Application 25691/04, (Bukta and others v. Hungary); NJB 2007,1839 (zie FAQ 9).

maar 20 plaatsen voor publiek zijn. Je moet in zo'n geval rekening houden met eventuele emoties (men kan niet allemaal naar binnen of men is het niet eens met de uitspraak) en onrust, zodat er enig toezicht nodig is. Ik ging daarom op de dag van de zitting – 1 november 2004 – naar het Paleis van Justitie om poolshoogte te nemen van de situatie. Omdat ik wist dat er meer belangstellenden zouden zijn dan er in de zaal zouden kunnen ben ik met ongeveer 6 agenten ter plaatse gegaan. [...] Ik zag ongeveer veertig – waarschijnlijk Koerdische – mannen buiten staan. De sfeer was rustig. Zij stonden op het trottoir. Tussen al die mannen stond mevrouw X. Ze viel op als enige blanke en als enige vrouw. Zij had een bord in haar handen waarop dacht ik iets stond als: 'Kesbir vrij'. Ze riep ook leuzen. Een aantal mannen ging ook leuzen roepen. Er ontstond het beeld van een demonstratie. De ervaring met Koerden heeft mij geleerd dat zij zeer emotioneel kunnen worden, waardoor de boel uit de hand kan gaan lopen. Ik heb toen gebeld met de directeur van Politie Haaglanden [...] Er is proces-verbaal opgemaakt op grond van de Wom jo de APV wegens het niet melden van een demonstratie.”

#### **1.4 Antwoord Nationale ombudsman**

##### *Eenmansprotest*

De vraag of een eenmansprotest kan worden aangemerkt als een demonstratie in de zin van de Wom is door de Nationale ombudsman in 2006 ontkennend beantwoord.<sup>8</sup> Daarbij deed hij de aanbeveling aan de korpsbeheerder om politieambtenaren hiervan te doordringen. De korpsbeheerder antwoordde hierop dat er inmiddels al diverse initiatieven waren genomen om het kennisniveau van politieambtenaren Haaglanden over de Wom te vergroten, onder meer via het interne communicatienetwerk.

Het is van belang om de grenzen voor het toepassingsbereik van de Wom zo helder mogelijk te trekken, zodat daarover onder zowel demonstranten als agenten geen misverstanden kunnen ontstaan. De meest heldere grens is daarom dat uitsluitend solo-acties niet moeten worden aangemerkt als demonstraties in de zin van de Wom.

##### *Demonstrant en waarnemer*

Dat betekent dat voor een actie van één persoon die bijvoorbeeld met een spandoek op een bepaalde plek staat in principe niet hoeft te worden aangemeld, ook niet als er een kennelijke waarnemer (bijvoorbeeld een fotograaf) bij deze persoon is. Het is enerzijds aan de politie om hierin te onderscheiden en niet té snel aan te nemen dat er geen sprake (meer) is van een solo-actie. Anderzijds moeten demonstranten beseffen dat de politie af moet gaan op hetgeen zij waarneemt. Er moet met andere woorden wel een duidelijk zichtbaar en dus voor de politie kenbaar onderscheid te maken zijn tussen de solo-activist en degene die bij hem is.

<sup>8</sup> Rapport van de Nationale ombudsman 2006/121.



### ***Eenmansprotest wordt demonstratie?***

Als iemand bij een eenmansactie steun krijgt van een breder publiek dat zich vreedzaam aansluit bij de manifestatie dan beoordeelt de burgemeester als bevoegd orgaan of het geven van aanwijzingen of het beëindigen van de demonstratie – gelet op bijvoorbeeld het voorkomen van wanordelijkheden – noodzakelijk is. Het is echter niet juist wanneer bij het uitgroeien van een eenmansprotest de demonstratie wordt beëindigd omdat die niet is aangemeld (zie FAQ 9). Doel van de meningsuiting is immers om de omstanders te overtuigen van de juistheid van het uitgedragen standpunt. Als deze meningsuiting kennelijk succes heeft en meer mensen zich aansluiten dan verdient dat uit het oogpunt van de vrijheid van demonstratie bescherming.

**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.**

## FAQ 2 Wanneer moet ik een demonstratie aanmelden?

### 2.1 Ervaringen demonstranten

- ▶ Waarom moet ik voor het aanmelden van een kleine demonstratie ook naar het politiebureau? En waarom meer dan één keer?
- ▶ Waarom moet ik kleine acties überhaupt aanmelden?
- ▶ Waarom kan ik ook bij actuele kwesties pas na vier dagen demonstreren?

#### *Inleiding*

Alle demonstranten die aan het onderzoek hebben meegewerkt zijn goed op de hoogte van het feit dat een demonstratie moet worden aangemeld. Onder demonstranten is er aan de ene kant begrip voor de noodzaak van een aanmeldprocedure, zeker als het om grote demonstraties gaat. Aan de andere kant wekt de aanmeldprocedure, zeker als het gaat om kleine demonstraties of demonstraties naar aanleiding van actuele gebeurtenissen, veel kleine ergernissen op. Zo wordt de noodzaak van de voorafgaande kennisgeving niet onderschreven bij kleine statische acties (waarbij de demonstranten op één plek staan) en wordt bij actuele kwesties de aanmeldtermijn van vier keer vierentwintig uur als een onnodige belemmering ervaren. Doordat de politie in de ogen van de demonstranten niet flexibel met de kleine en/of actuele demonstraties omgaat, neemt de aanmeldbereidheid onder hen af. Ter illustratie een kleine bloemlezing uit de verklaringen van de demonstranten.

#### *Noodzaak aanmelden*

“Ik vind het begrijpelijk dat de politie bepaalde regels hanteert, zeker in een drukke demonstratiestad als Den Haag, maar er is meer bereidwilligheid vanuit de demonstranten als zij merken dat de politie hen met respect behandelt. Als het aanmelden van een demonstratie tot veel gezeur leidt, dan nodigt dat niet uit om het aan te melden. Als je weet dat je bij aanmelding van een demonstratie een goed gesprek krijgt en samen kunt overleggen, dan meld je het eerder aan.”

“Echte spontane acties komen natuurlijk ook voor. Dan is het laatste waar je aan denkt om een dergelijke demonstratie te melden. Waarom zou je dat ook doen, je doet niets fout, je stoort het verkeer niet, er is geen reden om te denken dat de politie dat zou moeten weten. Tenzij je bijvoorbeeld met een grote groep komt, dan is het volstrekt logisch. Maar als er geen hinder is voor de openbare orde, dan zie ik niet in waarom je dat moet melden. En als je het dan zou melden, dan krijg je te horen dat je dit vier dagen van tevoren had moeten melden en mag het niet doorgaan.”

“Bovendien is er bij statische demonstraties van een kleine groep mensen weinig vrees voor verkeershinder, ordeverstoring of gezondheidsrisico’s; de officiële redenen om een demonstratie te beperken of zelfs te verbieden.”

### ***Kleine ergernissen***

“De aanvraag kan per fax worden ingediend. Daarna wordt er gebeld om een afspraak te maken om langs te komen. Dat contact verliep op zichzelf goed, al vind ik het wel raar dat ik een aantal – ik meen drie – keren moest langskomen. Je moet ook langskomen om je handtekening te zetten onder het kennisgevingsformulier. Dat zou toch eenvoudiger moeten kunnen.”

“De kennisgeving van een demonstratie dient vier dagen van te voren te geschieden (was eerst vier werkdagen). Daardoor wordt in de praktijk toch met een verkapt vergunningenstelsel gewerkt. Bij actuele kwesties vormt deze vier dagen termijn een extra drempel. Voorts dient de kennisgeving in persoon te geschieden, hetgeen ook een drempel vormt. De hele kennisgevingsprocedure is erg bureaucratisch, in het algemeen moet je op het hoofdbureau komen voor een gesprek [met de] politie over de demonstratie en ter ondertekening van het kennisgevingformulier. Zelfs voor kleine demonstraties geldt een meldplicht.”

### ***Actuele kwesties***

“De vier-dagen-termijn is ook een belemmering als het gaat om actuele kwesties, dan wil je de volgende dag nog bij de ambassade op de stoep staan.”

“Ik zou wel wat meer flexibiliteit willen, zodat je op actuele zaken kunt inspelen. Toen de Irak-oorlog dreigde, [heeft het Haags Vredes Platform] van tevoren wel afspraken met de politie kunnen maken zodat we actie konden ondernemen op het moment dat de oorlog daadwerkelijk uitbrak. Bij een flexibele opstelling heeft ook de politie baat, want anders waren spontaan en ongeorganiseerd mensen naar de Amerikaanse ambassade gegaan. [...] Je kunt echter niet alle politieke acties of misstanden in de wereld van tevoren zien aankomen en het zou ook mogelijk moeten zijn dat er niet aangekondigde demonstraties plaatsvinden als zich plotseling iets voordoet [...]. Een demonstratie die geen overlast voor verkeer of veiligheid oplevert zou geen probleem mogen zijn.”

### ***Aanmeldbereidheid***

“De meldingsbereidheid neemt af naarmate het gaat om meer actuele kwesties (dan gaat het ook vaak om kleine demonstraties). Soms wordt er wel coulant omgegaan met de vier-dagen-termijn, maar dat is afhankelijk van de bereidheid daartoe van de desbetreffende politieambtenaar.”

## 2.2 Juridisch kader

### *Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)*

Artikel 11 van het EVRM erkent de vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering, terwijl beperkingen op die vrijheid bij de wet moeten zijn voorzien en noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

### *Wet openbare manifestaties.*

In artikel 4 Wom is bepaald dat de gemeenteraad in de APV regels kan stellen met betrekking tot demonstraties waarvoor een voorafgaande kennisgeving vereist is. De APV dient verder in regels te voorzien waaruit blijkt in welke gevallen een schriftelijke kennisgeving is vereist en op welke wijze en op welk tijdstip de kennisgeving moet zijn gedaan. In de Wom is voorts bepaald dat het niet tijdig doen van de vereiste kennisgeving een grond is voor het verbieden van de demonstratie (art. 5, tweede lid, Wom). Het niet aanmelden is een grond voor het beëindigen van de demonstratie (art. 7, letter a, Wom; zie daarover ook FAQ 9).

### *Nadere uitwerking art. 4 WOM*

De regels met betrekking tot demonstraties zijn voor Den Haag neergelegd in art. 10 van de APV. In Den Haag is een voorafgaande kennisgeving van demonstraties in alle gevallen voorgeschreven. Het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing dient vier keer vierentwintig uur van tevoren in kennis te worden gesteld van de voorgenomen demonstratie. Daarbij dienen zeven vragen te worden beantwoord, waaronder tijd, plaats en het verwachte aantal deelnemers.<sup>9</sup> Op de kennisgeving vermeldt de politie de datum en het tijdstip van inlevering en degene die de kennisgeving heeft gedaan ontvangt daarvan een kopie.

## 2.3 Werkwijze Politie Haaglanden

### *Aanmeldprocedure*

Medewerkers van het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing (BCC) deelden het volgende mee:

“Deelnemers aan een demonstratie moeten daarvan tenminste 4×24 uur voor de demonstratie schriftelijk kennis geven. Dat gebeurt vaak per fax. De kennisgeving is vormvrij; de verlangde informatie staat in de APV. Als de informatie onvoldoende is vragen de coördinatoren nadere informatie. Iedere kennisgeving wordt voorgelegd aan de (loco)-

<sup>9</sup> Zie Bijlage 2 voor een kennisgevingsformulier.

burgemeester zelf. Elke maandag is de operationele driehoek. De kennisgevingen van kleine demonstraties worden dan lijstmatig aan de burgemeester voorgelegd. Bij grotere acties wordt apart gekeken of er praktische bezwaren zijn (bijvoorbeeld: de weg waar men langs wil is ten tijde van de demonstratie opgebroken). Als er een demonstratie naar aanleiding van een actualiteit is dan kan door de burgemeester van de 4 x 24-uurstermijn worden afgeweken. Mocht de demonstratie plaatsvinden voordat de maandag-driehoek bijeenkomt, dan wordt er van politiezijde altijd contact opgenomen met de (loco)burgemeester. De beslissingen over demonstraties liggen nadrukkelijk bij hem persoonlijk.

Na het overleg met de burgemeester (meestal dus in de maandag-driehoek) wordt contact gezocht met de vertegenwoordiger van de demonstranten. Zij worden in principe altijd uitgenodigd om op het politiebureau te komen voor een gesprek. Voor deelnemers heeft een demonstratie meestal emotionele impact. De coördinatoren willen graag meer over de politiek/maatschappelijke beweegredenen te weten komen. De politie haalt veel informatie uit kranten en van internet, maar het is toch belangrijk dat mensen in een gesprek met de coördinatoren hun zegje kunnen doen. Pas dan kan duidelijk worden wat de demonstratie voor hen betekent. Ook mensen die al sinds jaar en dag demonstreren (bijvoorbeeld van Falun Gong) worden altijd uitgenodigd. Er kan immers sprake zijn van recente gebeurtenissen (bijvoorbeeld executies in China) die van belang kunnen zijn om de impact van de komende demonstraties in te schatten. Wel kan men kennisgevingen doen voor demonstraties gedurende een bepaalde periode. Bij de gesprekken worden vaak (voor zover nodig) eveneens de operationele commandanten van het desbetreffende wijkteam uitgenodigd. Dan kent men elkaars gezicht, wat voor zowel de demonstranten als de politie makkelijk is tijdens de demonstratie.

Als mensen erg ver weg wonen kan veel telefonisch worden afgehandeld. Toch wordt dan geprobeerd om in elk geval één gesprek op het politiebureau te hebben, desnoods enige uren voor de demonstratie. De politie wil eventueel ook wel afspraken in de avonduren maken.

De meeste mensen willen graag voor een gesprek komen, zelfs als er al vele keren demonstraties zijn georganiseerd (bijvoorbeeld FNV-bondgenoten). In de gesprekken proberen de coördinatoren zicht te krijgen op wat men precies wil en ook de (praktische) (on)mogelijkheden aan te geven. Soms blijkt men verkeerde informatie te hebben; men denkt dat een bepaalde organisatie op een bepaald adres zit, terwijl de politie weet dat dat onjuist is. Ook wordt gewezen op praktische zaken als waar bussen kunnen worden geparkeerd en of een bepaalde route wel handig is. Als bijvoorbeeld gehandicapten in rolstoelen meedoen, kan de politie aangeven dat er op de gewenste routes obstakels zijn. De politie probeert de organisaties te faciliteren om hun zegje te doen. De politie is zich er zeer van bewust dat de vrijheid van meningsuiting een grondrecht is.”

“Als mensen echt niet op gesprek willen komen, wordt geprobeerd telefonisch nog wat nadere informatie te krijgen. Als je niet precies weet wat je moet verwachten, is dat

wel lastig, zeker als het om een demonstratie op korte termijn gaat. Maar het niet op gesprek willen komen is geen reden om de demonstratie niet toe te staan of om het definitieve kennisgevingsformulier niet terug te sturen.”

### ***Belang voorafgaande kennisgeving***

“De voorafgaande kennisgeving stelt de burgemeester in staat om de eventueel noodzakelijke voorbereidingen te treffen en in voldoende begeleiding te voorzien. Het voorkomt dat organisatoren van verschillende – mogelijk conflicterende – demonstraties op hetzelfde tijdstip dezelfde plek claimen om te demonstreren. Daarnaast kan de samenloop met in de stad plaatsvindende evenementen worden afgestemd. De burgemeester beziet gedurende de eerder genoemde termijn van vier dagen of uit het oogpunt van openbare orde, verkeer of gezondheid noodzakelijk is om beperkende voorwaarden te stellen of – in het uiterste geval – de demonstratie te verbieden.”<sup>10</sup>

De burgemeester van Den Haag benadrukte dat actuele ontwikkelingen – in bijvoorbeeld de lokale of internationale politiek – voor hem altijd aanleiding zijn om soepel om te gaan met de kennisgevingstermijn. In dit kader wees hij er op dat bovendien het louter ontbreken van een kennisgeving of een te late kennisgeving voor hem in beginsel geen reden is om een demonstratie zonder meer te verbieden of te beëindigen (zie FAQ 9).

## **2.4 Antwoord Nationale ombudsman**

De gemeente Den Haag heeft er voor gekozen om voor alle demonstraties een aanmeldplicht neer te leggen in de APV. Er wordt in de aanmeldprocedure verder geen onderscheid gemaakt tussen het aanmelden van kleine demonstraties en het aanmelden van demonstraties van enige omvang. De Nationale ombudsman constateert dat er onder demonstranten behoefte bestaat aan een aanmeldprocedure die rekening houdt met verschillen tussen demonstraties. De Nationale ombudsman ziet niet in waarom de aanmeldprocedure bij bijvoorbeeld statische acties waaraan maar een handvol demonstranten deelneemt en de hulpmiddelen (bijv. spandoeken) van bescheiden omvang zijn, grotendeels hetzelfde is als bij meer omvangrijke demonstraties. Het argument dat het moeilijk is te onderscheiden tussen kleine en grote demonstraties overtuigt hem niet. Op basis van de informatie uit het kennisgevingsformulier zou immers een inschatting gemaakt kunnen worden of het stellen van (andere dan standaard)voorwaarden aangewezen is. Ook voor de inrichting van de aanmeldprocedure zou het kader van art. 11 EVRM, art. 9 Grondwet (en artikel 2 Wom) richtinggevend moeten zijn. Een uitgebreide aanmeldprocedure is alleen aangewezen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Bij demonstraties naar aanleiding van actuele kwesties geldt dezelfde aanmeldprocedure – meer in het bijzonder dezelfde aanmeldtermijn van vier keer vierentwintig uur – als

<sup>10</sup>Handelingen II, 2006/07, nr. 459.

bij lang van tevoren geplande demonstraties. Om het recht op betoging niet nodeloos te beknotten zou een versnelde aanmeldprocedure mogelijk moeten zijn, zodat demonstranten snel op actuele kwesties kunnen inspringen. In de praktijk wordt in sommige gevallen de kennisgeving sneller afgehandeld zodat de demonstratie niettemin op het gewenste moment kan plaatsvinden. Het heeft de voorkeur van de Nationale ombudsman dat deze mogelijkheid expliciet wordt vastgelegd zodat daarover voor demonstranten geen onduidelijkheid kan bestaan. Bovendien zou anders de indruk kunnen worden gewekt dat met deze afwijkingmogelijkheid willekeurig wordt omgegaan.

Tot slot verwacht de Nationale ombudsman dat een passende aanmeldprocedure voor kleine en actuele demonstraties de aanmeldbereidheid zal doen toenemen.

In Den Haag is er voor geopteerd dat alle demonstraties van te voren moeten worden aangemeld. De kennisgeving wordt in behandeling genomen door politieambtenaren van BCC. Het gesprek naar aanleiding van de aanmelding heeft tot doel om in kaart te brengen of enerzijds er maatregelen moeten worden getroffen om de demonstratie te faciliteren en anderzijds of er voorwaarden moeten worden gesteld aan de demonstratie. De aanmeldprocedure zou echter (meer) toegesneden dienen te zijn op de impact van de demonstratie; bovendien zou voor actuele kwesties een toegankelijke en snellere afhandeling dan vier keer vierentwintig uur aangewezen zijn.

## FAQ 3 Beperking van de demonstratievrijheid; door wie en waarom?

### 3.1 Ervaringen demonstranten

- ▶ Welke voorwaarden kunnen er worden gesteld aan een demonstratie en wie bepaalt dat?

#### *Inleiding*

Om een demonstratie in goede banen te leiden vindt overleg plaats tussen degene die de demonstratie organiseert en medewerkers van het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing (BCC). Door de geïnterviewde demonstranten wordt dit overleg veelal getypeerd als éénrichtingsverkeer: BCC legt de demonstratie aan banden. De vraag die daarbij wordt opgeworpen is of bij deze opstelling nog wel van aanmelden kan worden gesproken. De demonstranten merkten daarover het volgende op.

#### *Eenzijdig of wederkerig*

“Juist bij die grotere demonstraties valt mij op dat de politie geen afspraken met je wil maken, maar dingen aan demonstranten wil opleggen. Maar als jij aan de politie vraagt om zich aan een aantal dingen te houden, dan gaan ze daar niet op in. Het is heel eenzijdig, zij noemen het afspraken met jou maken, maar ze leggen je dingen op. Ik begrijp de achtergrond wel, maar het is niet werkbaar.”

“De hele manier waarop de politie met demonstraties omgaat is respectloos. De politie bepaalt en heeft de macht. Demonstraties worden enorm ingeperkt. Je moet heel veel energie en tijd steken in het voorbereiden van gesprekken, onderhandelen en in het voorbereiden [van de demonstratie]. In andere steden is een gesprekje meestal al voldoende. [...] Tijdens het gesprek [met de medewerkers van BCC] leg je dan uit wat het doel is van de demonstratie, wat de route is, hoeveel mensen je verwacht. Soms weet je dit niet. Bij grote demonstraties weet je dat meestal wel. Dan beoordeelt de politie of er beperkingen opgelegd moeten worden. Volgens mij moet het zo werken dat er in beginsel geen beperkingen opgelegd worden aan een demonstratie, tenzij er zwaarwegende omstandigheden zijn. Maar de politie draait dat om, en kijkt eerst of ze de demonstratie gaan goedkeuren. Daarom zeggen ze ook snel of je een vergunning of toestemming hebt. In die gedachtegang zit iets mis.”

“In zo'n gesprek kun je meestal wel aangeven wat je verwacht van de politie en kun je eventueel voorwaarden stellen. Ik doe dat wel, omdat ik veel ervaring heb en dus ook weet wat er mis kan gaan. Soms accepteert de politie dat, maar meestal zeggen ze dat ze niets kunnen toezeggen. Voorwaarden die ik stel zijn bijvoorbeeld dat er geen ME in het zicht moet staan.



Er is namelijk een groot verschil of een platte pet rondloopt of dat er ME rondloopt. De meesten zien ME toch als geweldplegers, die voorbereid zijn op een rel. Dit schrikt meer af, en komt ook veel meer intimiderend over. Politie met platte pet is veel laagdrempeliger. Daarom is het beter om de ME uit het zicht te houden. Ik heb er wel begrip voor dat ze in de buurt zijn omdat je een slag om de arm wilt houden, maar houd ze uit het zicht. Als de demonstranten ze niet zien, dan hoeven ze zich er ook niet druk over te maken.”

### ***Demonstratievrijheid versus voorwaarden***

“Ik heb ongeveer vier jaar geleden een grote demonstratie in Den Haag mede georganiseerd. Je moet verplicht naar het politiebureau komen en dan komt de politie meteen met lijstje ‘eisen’ waaraan de demonstratie moet voldoen. De politie geeft bijvoorbeeld precies de route die je moet lopen aan en wil zich ook met de inhoud van je spandoeken bemoeien. Ook willen ze precies weten wat je gaat doen, ze willen nog net niet weten wat de sprekers zullen zeggen. Als je niet met hún voorwaarden akkoord wil gaan dan zegt de politie: als het je niet bevalt, dan gaat de demonstratie helemaal niet door. [...] In andere steden is men soepeler. Soms moet je wel naar het politiebureau komen, maar dat is dan meer een soort kennismakingsgesprek; je weet dan over en weer wie de aanspreekpunten zijn. Maar je mag gewoon zelf je route bepalen. Dat wil zeggen: die geef je aan en dat vindt men goed. Melden is daar echt melden. [...] Ik vind dat [...] de Haagse politie de demonstratievoorwaarden bij melding wat meer vrij zou moeten laten. Melden moet gewoon melden zijn, maar ook niet meer dan dat.”

## **3.2 Juridisch kader**

### ***Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)***

Artikel 11 van het EVRM erkent de vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering, terwijl beperkingen op die vrijheid bij de wet moeten zijn voorzien en noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

### ***Grondwet***

In artikel 9 Grondwet is bepaald dat de wet nadere regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

### ***Wet openbare manifestaties***

In artikel 2 Wom worden deze gronden voor beperking van het betogingsrecht herhaald. De burgemeester kan naar aanleiding van een kennisgeving van een demonstratie

daaraan voorschriften of beperkingen stellen (art. 5 Wom). Een voorschrift of beperking mag bovendien geen betrekking hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden of de te openbaren gedachten of gevoelens. Ook tijdens een betoging kan de burgemeester aanwijzingen geven die de demonstranten in acht moeten nemen (art. 6 Wom).

### *Nadere uitwerking art. 5 Wom*

Artikel 10 van de Haagse APV maakt een onderscheid tussen algemene voorschriften van de burgemeester op grond van de wet, eventuele met de organisatie gemaakte afspraken over een ordelijk verloop en eventuele door de burgemeester gestelde voorschriften of beperkingen.

In de toelichting bij het kennisgevingsformulier dat wordt toegezonden staan de volgende algemene richtlijnen vermeld:

- ▶ De politie treedt op bij constatering van strafbare feiten en/of direct gevaar voor personen of goederen.
- ▶ Het is de organisatie of deelnemers niet toegestaan voorwerpen te verbranden tijdens de manifestatie dan wel gedurende de aanvang of de ontbinding.
- ▶ De organisatie ziet er op toe dat deelnemers aan de manifestatie geen alcohol bij zich dragen en/of gebruiken.
- ▶ De politie treedt in ieder geval op indien sprake is van blokkades van doorgaande routes, vitale knooppunten, overheidsgebouwen, bedrijven of instellingen, en het door aard, omvang of tijdsduur van de manifestatie op onaanvaardbare wijze toebrengen van schade aan derden.
- ▶ De Mobiele Eenheid kan zichtbaar aanwezig zijn.
- ▶ De manifestatie kan in ieder geval worden beëindigd indien de organisatie niet in staat is de orde handhaven.
- ▶ Onder de deelnemers aan de manifestatie mogen geen stokken e.d. aanwezig zijn.
- ▶ Blokkades van wegen en kruisingen of splitsingen daarvan zijn niet toegestaan.

## **3.3 Werkwijze Politie Haaglanden**

### *Afspraken*

Medewerkers van het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing (BCC) deelden het volgende mee:

“Geprobeerd wordt om met de demonstranten tot afspraken te komen. Als zij bijvoorbeeld willen demonstreren bij een ambassade, willen ze dat vaak voor de toegang doen. De politie wijst erop dat dit moeilijk is (artikel 9 Wom) en geeft aan dat men wel aan de overkant van de straat kan gaan staan. Ook het tijdstip van de demonstratie en een eventuele route zijn onderwerp van bespreking als er tegendemonstraties worden verwacht of reacties van het publiek (op zaterdag door een drukke winkelstraat een demonstratieve optocht houden is

bijvoorbeeld bezwaarlijk). Bij grotere demonstraties worden ook afspraken over de eigen ordediensten van de demonstranten gemaakt. De ervaring heeft geleerd dat het beter werkt wanneer demonstranten door hun ‘eigen’ mensen worden aangesproken. Zo kunnen er bijvoorbeeld taalproblemen zijn.

Als men er samen uitkomt, wordt een en ander op papier gezet (het ‘definitieve kennisgevingsformulier’) en gefaxt naar organisator van de demonstratie. Het formulier wordt ook altijd nog per post gestuurd.

Als men het op één of meer punten niet eens wordt, wordt de burgemeester om een beslissing gevraagd. Die kan dan in de vorm van een formeel besluit nadere voorwaarde/ beperking stellen, waartegen men bezwaar kan maken cq een spoedvoorziening kan vragen. Het heeft de voorkeur van de burgemeester, gezien het feit dat het een grondrecht betreft, om geen voorwaarden te (hoeven) stellen, dat wil zeggen dat de politie en demonstranten een en ander in overleg kunnen regelen. Soms vindt er na overleg met de burgemeester weer nader overleg met de demonstranten plaats. Als men niet akkoord gaat met voorstellen voor bijvoorbeeld de te volgen route, komt er dus uiteindelijk een appellabele beslissing van de burgemeester.”

“Als mensen echt niet op gesprek willen komen, wordt geprobeerd telefonisch nog wat nadere informatie te krijgen. Als je niet precies weet wat je moet verwachten, is dat wel lastig, zeker als het om een demonstratie op korte termijn gaat. Maar het niet op gesprek willen komen is geen reden om de demonstratie niet toe te staan of om het definitieve kennisgevingsformulier niet terug te sturen.”

### **Standaardafspraken**

Op het modelkennisgevingsformulier staan een aantal ‘standaardafspraken’ vermeld. In het gesprek met een politieambtenaar van BCC worden de voor de demonstratie relevante afspraken met de organisator van de demonstratie doorgenomen.

De ‘standaardafspraken’ zijn:

- ▶ Er zullen geen wegen en/of kruisingen of splitsingen hiervan worden geblokkeerd.
- ▶ De demonstratielocatie zal na afloop schoon worden opgeleverd.
- ▶ Bevelen gegeven door de politie in het belang van de openbare orde en/of veiligheid worden strikt nageleefd.
- ▶ De spandoeken zullen niet zijn voorzien van dikke stokken en de teksten van de spandoeken zullen niet discriminerend, beledigend of opruiend zijn.
- ▶ Op de route zal men gebruik maken van het trottoir en niet van de rijbanen. Deze blijven beschikbaar voor het verkeer en openbaar vervoer.
- ▶ Indien gebruik wordt gemaakt van geluidsversterking, dan zal het volume daarvan op een, door de politie bepaald, aanvaardbaar niveau blijven.
- ▶ De in- en uitgangen van gebouwen worden niet geblokkeerd en zullen voor een ieder vrij toegankelijk blijven.
- ▶ De eventueel door derden weggeworpen flyers worden door de organisatie opgeruimd.

“Op het modelkennisgevingsformulier zijn min of meer standaardafspraken geformuleerd, die kunnen worden ‘aangevinkt’ indien van toepassing. Wat betreft de tekst over spandoeken in die standaardafspraken (“de spandoeken zullen niet zijn voorzien van dikke stokken en de teksten op de spandoeken zullen niet discriminerend, beledigend of opruiend zijn”): mensen vragen vaak zelf of een tekst wel mag. De politie toetst beslist niet (vooraf) op de inhoud van de teksten, maar geeft aan dat er bij discriminerende, opruiende of beledigende teksten strafrechtelijk vervolgd kan gaan worden. In die zin moet de desbetreffende tekst meer als een stukje voorlichting worden gezien.”

### **3.4 Antwoord Nationale ombudsman**

De burgemeester kan ter bescherming van de volksgezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden beperkingen of voorwaarden stellen. In Den Haag heeft het de voorkeur van de burgemeester dat over het ordentelijk verloop van de demonstratie afspraken worden gemaakt. De aanmelding van een demonstratie wordt afgehandeld door de politieambtenaren van BCC. Zij maken in dat kader ook de afspraken met de organisator van de demonstratie.

#### *Afspraken versus voorwaarden en beperkingen*

Dat wordt gesproken van afspraken wekt soms wrevel op bij demonstranten, omdat het niet zozeer zou gaan om afspraken maar om voorwaarden. Het wederkerige element dat eigen is aan een afspraak ontbreekt in hun optiek nagenoeg. Deze onvrede wordt gevoed door het vermoeden dat als niet met de ‘afspraken’ wordt ingestemd de burgemeester vervolgens voorwaarden of beperkingen met dezelfde strekking zal stellen. Gelet op de inhoud van de ‘standaardafspraken’ en de daarop gegeven toelichting zijn ze gesteld in het belang van het verkeer en in het belang van de openbare orde. Het niet instemmen daarmee zal inderdaad vaak leiden tot vergelijkbare voorwaarden of beperkingen. De Nationale ombudsman ziet in deze werkwijze op zich geen ontoelaatbare beperking van de demonstratievrijheid. De organisator van een demonstratie die niet tot afspraken komt met de politieambtenaar van BCC, kan de eventuele voorwaarden en beperkingen van de burgemeester afwachten. Is hij het niet eens met deze voorwaarden en beperkingen dan kan hij deze ter toetsing voorleggen aan de bestuursrechter. Wel moet ervoor worden gewaakt dat vanwege het eenzijdige karakter van de communicatie onterechte beïnvloeding ontstaat.

Afspraken, beperkingen en voorwaarden hebben tot doel de demonstratie ordelijk te laten verlopen. Bij het maken van afspraken en bij het stellen van beperkingen en voorwaarden dient binnen de kaders van artikel 11 van het EVRM en artikel 9 Grondwet te worden gebleven. Uitsluitend de burgemeester is bevoegd om beperkingen en voorwaarden te stellen. Bij de voorbespreking met het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing mag geen ongewenste beïnvloeding plaatsvinden.

## FAQ 4 Beperkingen van de demonstratievrijheid; waar?

### 4.1 Ervaringen demonstranten

- ▶ Waarom gelden er andere regels in de buurt van ambassades, consulaten en bijvoorbeeld het Binnenhof?

#### *Inleiding*

Den Haag trekt veel demonstranten die de aandacht willen vestigen op politieke kwesties. Niet alleen de Nederlandse regering zetelt in Den Haag, maar ook veel ambassades en consulaten zijn in de hofstad gevestigd. Demonstranten stuiten echter op extra beperkingen in de buurt van deze locaties. Voor hen is niet altijd duidelijk waar welke beperkingen van kracht zijn en hoe zij zich verhouden tot de demonstratievrijheid.

#### *Den Haag*

“De reden van de krampachtige houding van de politie is dat er zoveel politiek gevoelige gebouwen zijn. Den Haag is de meest relevante stad voor demonstranten, en er wordt dus veel gedemonstreerd. De politie wil echter koste wat kost de veiligheid bewaken en gaat daar te gestrest mee om. Veel demonstranten kiezen tegenwoordig vaker voor Amsterdam om te demonstreren.”

#### *Ambassades*

“Bij ambassades is men sowieso erg streng. Bij alle ambassades moet je tijdens een demonstratie hoe groot of klein die is, aan de overkant gaan staan en mag je niet voor de ambassade je mening geven. Als je alleen bent is het geen probleem maar word je wel gecheckt. Bij het melden van een demonstratie wordt de plek vastgelegd en dat betekent aan de overkant van de straat/weg. Bij de Turkse ambassade is de aangewezen plek zelfs op het Malieveld en zit daar een grote weg en een kanaal tussen.”

#### *Amerikaanse ambassade*

“Ook speelde een rol dat het ging om de Amerikaanse ambassade, maar demonstraties spelen zich per definitie af op gevoelige locaties. Er is geen verband tussen 100 man op het Malieveld bij de poffertjeskraam en het Amerikaans optreden in Afghanistan. Na 11 september is de Amerikaanse ambassade een plek in Den Haag waar de meeste toestanden zijn geweest bij demonstraties en eenpersoonsprotesten met als gevolg tal van klachtenprocedures en rechtszaken.”

### *Binnenhof*

“De laatste tijd lijkt de politie wat soepeler te zijn. Misschien hangt dat samen met de start van het onderzoek van de Nationale ombudsman? Zo was ik recent op het Binnenhof met een ‘Baas-in-eigen-buik-actie’; ik had een maskertje op en een bord bij me. De politie was heel relaxed en zei dat ik er eigenlijk niet mocht staan. Ik liet toen de beslissing van de klachtencommissie in Den Haag in de zaak van [een andere demonstrant] zien, waarin zij gelijk had gekregen. Zij mocht volgens die uitspraak in haar eentje op of om het Binnenhof haar mening uiten. De politie liet me daarna verder mijn gang gaan. Misschien hing dat ook wel samen met het feit dat er op dat moment maar weinig mensen op het Binnenhof waren.”

### *Transparantie*

“Ik vind dat je als demonstrant beter zou moeten weten waar je aan toe bent. Het optreden van de politie zou transparanter moeten. Dan gaat het om de rechtsgrond: waarom mag ik daar niet staan? Als er bijzondere regels met betrekking tot de ambassade zijn, dan wil ik die weten. [...] Bovendien hoor je hierover verschillende berichten. Duidelijkheid over wat wel en niet mag lijkt mij heel belangrijk.”

## **4.2 Juridisch kader**

### *Internationale verplichtingen*

In de Wom is een aparte bepaling opgenomen waarbij de demonstratievrijheid in de nabijheid van onder meer ambassades en consulaten verder wordt ingeperkt (art. 9 Wom). Deelnemers aan een betoging dienen zich te onthouden van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten. Deze bepaling vloeit voort uit internationale verplichtingen ten aanzien van de bescherming van diplomatiek personeel.<sup>11</sup>

### *Politiewet*

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (art. 2 Politiewet).

## **4.3 Werkwijze Politie Haaglanden**

### *Bewaking van objecten in de regio Haaglanden*

In het protocol voor het Bureau Orde en Bewaking wordt ingegaan op de bewaking en beveiliging van objecten.

<sup>11</sup>Zie in het bijzonder Het Weens Verdrag inzake diplomatieke betrekkingen 1961 en het Weens Verdrag inzake consulaire betrekkingen 1963.

“De aanslagen van 11 september in New York, de moord op Pim Fortuyn en recent de moord op Theo van Gogh: we worden geconfronteerd met een nieuw soort ernstige terroristische dreigingen, bedreigingen en aanslagen. Hierdoor staat de bescherming van objecten, subjecten en diensten door de overheid veel meer in de belangstelling dan enkele jaren geleden. Politie, Koninklijke Marechaussee, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere betrokkenen werken nauw samen om het hoofd te bieden aan deze dreigingen.

De politie heeft een belangrijke verantwoordelijkheid voor het bieden van weerstand tegen deze dreigingen. Daaruit vloeien taken voort op de gebieden van handhaving van de openbare orde, opsporing, noodhulp, interventie, bewaking en informatievoorziening.

In de regio Haaglanden zijn parlement, ministeries, ambassades, consulaten, belangrijke nationale en internationale organisaties en bedrijven gevestigd. Door de vestiging van het parlement, verschillende ministeries, ambassades en consulaten is Den Haag ook van oudsher een demonstratiestad. Hierdoor heeft Politie Haaglanden een bijzondere verantwoordelijkheid voor de bewaking en beveiliging van bepaalde objecten en subjecten en diensten.

Bewaken is maatwerk: bewakingsmaatregelen moeten zijn toegesneden op aard en omvang van de dreiging en de kenmerken van het object. [...]

Binnen Politie Haaglanden is de bewaking van objecten de primaire taak van het Bureau Orde en Bewakingsdiensten. Dit bureau omschrijft de doelstelling van deze taak als het observeren van de publieke taak rondom een object en het reageren op het ongebruikelijke binnen die ruimte. De bedoeling is iedere vorm van dreiging en agressie gericht tegen objecten te signaleren om een bijdrage te leveren aan het voorkomen en bestrijden van deze dreiging en het verstrekken van relevante informatie hierover aan degenen die het aangaat. [...]

De taak om te bewaken en beveiligen maakt onderdeel uit van de politietaak voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Bewakingsmaatregelen hebben tot doel het signaleren van iedere vorm van dreiging en agressie gericht tegen bewaakte objecten om daarmee een bijdrage te leveren aan het voorkomen en bestrijden van de dreiging en het verstrekken van informatie aan belanghebbenden. Politie Haaglanden is in de bewakingstaak meermalen geconfronteerd geweest met personen die in meer of mindere mate verdacht gedrag vertoonden rond de te bewaken objecten. [...] Wanneer dat (nog) niet het geval is, kan desondanks aan de persoon in kwestie worden gevraagd, wat de reden is van zijn handelen. De in artikel 2 van de Politiewet 1993 gegeven algemene omschrijving van de politietaak biedt opsporingsambtenaren de aanknopingspunten om, ook al is er geen sprake van een vermoeden van schuld aan een strafbaar feit [...], uit te zoeken wat de betrokken persoon uitvoert. Dat dit gedrag plaatsvindt in de directe omgeving van bewaakte objecten, is nog meer aanleiding de politieambtenaar z'n onderzoek toe te staan. De daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde stelt in de nabijheid van bijvoorbeeld ambassades of de parlamentsgebouwen immers zwaardere eisen dan op andere plaatsen het geval is.”

### ***Aangemelde demonstraties***

Meer in het bijzonder wordt in het protocol voor het Bureau Orde en Bewaking over aangemelde demonstraties vermeld:

“Op manifestaties en demonstraties is de Wet openbare manifestaties van toepassing. Een demonstratie behoort te zijn aangemeld bij de burgemeester. Deze beslist of, en zo ja, onder welke voorwaarden de demonstratie doorgang kan vinden. Operationele Zaken van de Politie Haaglanden organiseert vervolgens de gang van zaken rond de manifestatie en meldt dit, indien er een relatie is met een bewaakt object, bij het Bureau Orde en Bewakingsdiensten: tijdstippen, route, in te zetten eenheden, commandanten, verbindingen etc. In beginsel worden manifestaties zodanig georganiseerd dat men daar in de bewakingstaak geen enkele hinder van ondervindt.”

De burgemeester deelde over de inzet van het Bureau Orde en Bewaking het volgende mee:

“De inzet van dit bureau, en daarmee het protocol, is echter slechts van toepassing op een klein aantal ambassades en overige locaties in Den Haag. Het Bureau Orde en Bewaking wordt namelijk uitsluitend ingezet bij objectbeveiliging op basis van het stelsel Bewaking en Beveiliging van het rijk, zulks op basis van actuele dreigingsanalyses van de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). De advisering over de te treffen maatregelen vindt plaats op rijksniveau en de adviezen van het rijk worden in de regel zonder meer gevolgd. In dit verband wijs ik op een incident van enige jaren geleden waarbij het gebouw van de Amerikaanse ambassade is beklad. Na dat incident is zowel door het Kabinet als de Tweede Kamer bij mij met klem er op aangedrongen een stringent toezichts- en handhavingsregime te hanteren om de rust en orde rondom de ambassade zo goed mogelijk te waarborgen.

Deze situatie geldt echter voor een relatief beperkt aantal ambassades en locaties in Den Haag, waaronder het Binnenhof. Voor het Binnenhof geldt daarenboven, dat deze locatie door het rijk is aangewezen als zogenaamd permanent rijksveiligheidsrisicogebied. Vanwege deze aanwijzing ben ik genoodzaakt om daar geen demonstraties toe te staan.

Het dreigingsniveau ten aanzien van bepaalde locaties als ambassades en het Binnenhof kan op basis van de actualiteit en internationale ontwikkelingen wijzigen, wat consequenties kan hebben voor de bewegingsvrijheid van demonstranten bij een dergelijke locatie.

[...] Voor de overige, en dus meeste, diplomatieke vestigingen en internationale instellingen geldt het reguliere regime van artikel 9 van de Wom en de internationale verdragen op het gebied van diplomatieke betrekkingen. Hetgeen onverlet laat dat met deze verdragen evenzeer rekening dient te worden gehouden bij het accommoderen van demonstraties in de directe omgeving van dergelijke vestigingen.”

### ***Amerikaanse ambassade***

Naar aanleiding van een individuele klacht heeft de Politie Haaglanden naar aanleiding van een eenmansprotest bij de Amerikaanse ambassade nog het volgende bericht:



“Vrijheid van meningsuiting is een grondrecht. Het recht op de uitoefening daarvan wordt vanzelfsprekend niet betwist. Dat betekent dat het een ieder [...] in beginsel vrijstaat om zijn of haar mening uit te dragen, ook bij de Amerikaanse ambassade.

De uitoefening van grondrechten dient echter plaats te vinden binnen het kader dat wordt gesteld door wet- en regelgeving. Politie Haaglanden heeft tot taak om de openbare orde en de veiligheid rondom de ambassade te bewaken. Gezien de ernst van de dreiging op de Amerikaanse ambassade, kan het van belang zijn om maatregelen te treffen om de veiligheid te waarborgen en te voorkomen dat de Amerikaanse ambassadeur aan bepaalde risico's blootgesteld wordt. Daarom werden op grond van artikel 2 van de Politiewet maatregelen getroffen. De heer Y weigerde te voldoen aan een bevel of vordering gegeven door een ambtenaar van de politie waarna hij is aangehouden ter zake overtreding van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht. De uitoefening van het grondrecht van de heer Y staat niet ter discussie, doch zijn aanwezigheid in de directe nabijheid van de toegang van de Amerikaanse ambassade ten tijde van het passeren van de ambassadeur. Na het passeren van de ambassadeur had de heer Y terug kunnen keren.”

#### **4.4 Antwoord Nationale ombudsman**

##### *Ambassades en consulaten*

Op grond van internationale verplichtingen moeten deelnemers aan een betoging zich onthouden van gedragingen die het functioneren van ambassades en consulaten aantast. Om die reden mogen demonstranten zich niet vlakbij de ingang van de ambassade of het consulaat opstellen, maar wordt daarvoor vaak de overkant van de straat aangewezen.

##### *Beveiligde objecten en personen*

Ook in de buurt van beveiligde objecten (Tweede Kamer, Binnenhof etc.), diplomaten of leden van het Koninklijk Huis is er – om veiligheidsredenen – minder toegestaan dan op meer neutrale plaatsen (Malieveld en het Plein). Ambassades en consulaten kunnen eveneens worden aangewezen als beveiligd object. Dit is bijvoorbeeld sinds de aanslagen van 11 september het geval bij de Amerikaanse ambassade.

De Nationale ombudsman vindt dat in beide situaties sprake is van een toelaatbare beperking op de demonstratievrijheid. Wel tekent hij hierbij aan dat bij iedere demonstratie de noodzaak van deze beperking opnieuw dient te worden onderzocht. En ook bij deze beperkingen geldt: als de organisator het niet met de beperking eens is, dat hij dit aan de bestuursrechter kan voorleggen.

Internationale verplichtingen en veiligheidsrisico's kunnen reden zijn voor verdergaande beperking van de demonstratievrijheid dan op meer neutrale plekken het geval zal zijn. Dit betreft onder meer ambassades, consulaten, gebouwen van internationale organisaties en regeringsgebouwen. Deze beperkingen mogen echter het recht op demonstratie niet al te mager maken.

## FAQ 5 Waarom vraagt de politie naar een vergunning?

### 5.1 Ervaringen demonstranten

- ▶ Waarom vraagt de Politie Haaglanden om een vergunning, terwijl je voor een demonstratie toch geen vergunning nodig hebt?
- ▶ Waarom vraagt de politie om een kennisgevingsformulier, terwijl al bekend is dat de demonstratie is aangemeld?
- ▶ Waarom vraagt de Politie Haaglanden om een vergunning, terwijl je een eenmansprotest niet eens van tevoren hoeft aan te melden?

#### *Inleiding*

Met de inwerkingtreding van de Wom (in 1988) verviel de mogelijkheid voor gemeenten om demonstranten een vergunningsplicht op te leggen. Ingevolge de Wom mag slechts een kennisgevingsplicht worden opgelegd. Toch vraagt de politie vaak nog naar een vergunning. En ook als de politie wél de juiste term bezigt, stuiten vragen over het bewijs van kennisgeving vaak op onbegrip. Een kleine bloemlezing uit de verklaringen van demonstranten:

#### *Vergunning*

“De Politie Haaglanden vraagt steevast om een vergunning, terwijl het vergunningenstelsel met de invoering van de Wom is afgeschaft. Naar mijn indruk wordt misbruik gemaakt van de onwetendheid van demonstranten op dit vlak.”

“De politie stelt ook meestal standaardvragen aan demonstranten [...] ‘Heb je hier een vergunning voor’. [...] Mensen die niet eerder gedemonstreerd hebben, zijn dan helemaal verbaasd dat ze een vergunning nodig hebben. Mensen die wel op de hoogte zijn, antwoorden dat een vergunning niet nodig is. Dan ontstaat er een discussie [...]”

“De politie vraagt systematisch naar een vergunning. Dit is een standaarduitdrukking. De politie vraagt het mij de laatste keren minder vaak of niet, omdat ik daar regelmatig ben. Maar ik denk dat de politie het bij andere, nieuwe demonstranten, nog steeds vraagt. Het is volgens mij een truc van de politie om te kijken of iemand hiervan op de hoogte is. Ik antwoord dan dat een vergunning nooit nodig is en dat ik een eenmansprotest zelfs niet hoeft aan te melden. Een politieambtenaar heeft daarop wel eens tegen mij gezegd ‘goh, u bent goed op de hoogte’. Toen antwoordde ik dat hij het dus niet meer hoeft te vragen. Daar merk je dus aan dat het een trucje van de politie is. Kennelijk worden ze geïnstrueerd om dit aan demonstranten te vragen. Een beetje pressie vanuit de politie kan ik wel begrijpen, maar bij mij werkt het niet.”

### *Kennisgevingsformulier*

“De eerste avonden van de demonstratie hadden we geen last van de politie. Later kwam de politie wel langs en moesten we elke keer het kennisgevingsformulier laten zien. Dat gaf dan soms weer gedoe, omdat de agent het formulier niet goed las en wij moesten uitleggen dat zolang de oorlog duurde, wij elke avond een wake tegen de oorlog zouden houden. Ik begrijp niet waarom er steeds naar gevraagd werd. Op het Bureau Jan Hendrikstraat was bekend dat we zouden demonstreren en daar zei men ook dat de agenten erop waren gewezen.”

### *Eenmansprotest*

“Als ik alleen ‘demonstreer’ vraagt de politie altijd naar een vergunning. Ik zeg dan dat er geen sprake is van een demonstratie en dat ze dat best weten.”

## **5.2 Juridisch kader**

In artikel 10 APV is bepaald dat de kennisgeving onder meer gegevens moet bevatten over het tijdstip van het begin en het einde van de demonstratie en ook over de plaats waar de demonstratie gehouden zal worden. Op de kopie van de kennisgeving die de aanmelder vervolgens weer ontvangt, staan de afspraken vermeld die met de demonstranten zijn gemaakt en ook eventuele door de burgemeester gestelde voorschriften of beperkingen.

## **5.3 Werkwijze Politie Haaglanden**

Uit de verklaringen van het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing (BCC) en de politieambtenaren die ter plaatse optraden, komt het volgende beeld naar voren. De aangemelde demonstraties worden opgenomen in de (digitale) korpsagenda. Op briefings worden de politieambtenaren die de straat op gaan daarover geïnformeerd. In het algemeen komen onaangekondigde demonstraties niet vaak voor. Zoals hiervoor onder FAQ 1 al is aangegeven gaf men aan ervan op de hoogte te zijn dat solo-acties geen betoging als bedoeld in de Wom zijn en dat daarvan dus geen kennisgeving hoeft te worden gedaan. Eén ambtenaar gaf aan dat hij tot voor kort niet precies wist hoe het met de aanmeldplicht van de Wom zat. Overigens was deze ambtenaar werkzaam in een gebied waar niet of nauwelijks wordt gedemonstreerd.

De korpsbeheerder heeft naar aanleiding van een klacht<sup>12</sup> laten weten dat op diverse manieren wordt gewerkt aan het vergroten van de bekendheid met de Wom onder politieambtenaren; onder meer via het interne communicatienetwerk.

<sup>12</sup> Rapport 2006/121

## 5.4 Antwoord Nationale ombudsman

### *Eenmansprotest*

Wat betreft de solo-acties is zonder meer duidelijk dat de politie noch naar een vergunning, noch naar een kennisgeving mag vragen. Bij solo-acties gaat het om de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Grondwet) en niet om de demonstratievrijheid (artikel 9 Grondwet). Politieambtenaren moeten goed geïnformeerd zijn over dit verschil en mogen bij solo-acties niet naar een vergunning (of kennisgeving) vragen.

### *Kennisgevingsformulier*

Wat betreft demonstraties met meer personen merkt de Nationale ombudsman het volgende op. Als een demonstratie is aangekondigd, is de politie ter plaatse daar doorgaans ook van op de hoogte. Dat neemt niet weg dat de politie ook in dat geval om een kopie van het kennisgevingsformulier mag verzoeken. De precieze afspraken over tijd, plaats en eventuele beperkingen staan immers in de kennisgeving. De politie moet echter vermijden nodeloos naar de kennisgeving te vragen.

### *Vergunning of kennisgeving*

Het is onjuist als de politie naar een vergunning in plaats van naar het kennisgevingsformulier vraagt. Het is niet komen vast te staan dat als de politie naar een vergunning vraagt en vervolgens het kennisgevingsformulier wordt getoond dit tot problemen leidt.

Kennelijk ervaren (sommige) demonstranten het vooral als een probleem wanneer de politie om een vergunning vraagt aan demonstranten die niet op de hoogte zijn van de Wom-procedure. Toegegeven kan worden dat demonstranten juridisch niet op het verkeerde been mogen worden gezet. Anderzijds is het zo, dat deze demonstranten dan kennelijk ook niet de wél verplichte kennisgeving hebben gedaan. Er is in juridisch opzicht verschil tussen enerzijds het moeten vragen van een vergunning voor een activiteit en anderzijds (slechts) de plicht om van tevoren een activiteit aan te melden. Dit verschil was voor de Grondwetgever in 1983 reden om demonstraties vergunningvrij te maken. Het is echter de vraag of demonstranten die niet (goed) op de hoogte zijn van de (Wom)regels, feitelijk veel verschil zullen ervaren tussen de vraag naar een vergunning dan wel de vraag naar een kopie van het kennisgevingsformulier. Hoe dan ook, het is van belang dat de politie de keuze van de Grondwetgever respecteert.

De politie mag bij een demonstratie alleen vragen naar een kennisgevingsformulier en niet naar een vergunning. Een eenmansprotest hoeft u niet van tevoren aan te melden; de politie mag dan niet naar een kennisgevingsformulier vragen, laat staan naar een vergunning.

## FAQ 6 Waarom vraagt de politie standaard om mijn identiteitsbewijs?

### 6.1 Ervaringen demonstranten

- ▶ Waarom vraagt de Politie Haaglanden standaard om mijn identiteitsbewijs?
- ▶ Waarom vraagt de Politie Haaglanden standaard om mijn identiteitsbewijs, ook als ze me kennen?

#### *Inleiding*

Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht op 1 januari 2005 heeft de politie in meer gevallen dan voorheen de bevoegdheid te vorderen dat mensen hun identiteitsbewijs (ID) moeten tonen. Demonstranten hebben het idee dat politieambtenaren standaard gebruik maken van die bevoegdheid, terwijl daar lang niet altijd een goede reden voor is. Zij ervaren dit politieoptreden als intimiderend, zeker als de identiteit al bekend is. De demonstranten hebben hierover het volgende meegedeeld.

#### *Standaard vragen*

“Er wordt stelselmatig een beroep gedaan op de wet op de Uitgebreide Identificatieplicht.”

“Andere steden waren altijd soepeler dan Den Haag, maar het gaat er steeds meer op lijken dat zij ‘Haagse methoden’ gaan hanteren voor met name de niet-aangekondigde demonstraties. Dat wil zeggen dat ze steeds vaker ID’s gaan vragen. [...]. Vroeger werd vaak artikel 2 van de Politiewet gehanteerd, maar nu wordt het niet-tonen ID steeds meer als kapstok gebruikt om de demonstratie dan maar op te doeken. Als het om een aangemelde demonstratie gaat wordt meestal geen ID gevraagd, maar als dit niet is gebeurd, is dat anders. Bij een actie bij Hoge en Lage Zwaluwe was een groep van ongeveer 50 demonstranten al enige uren vreedzaam bezig met onder meer het uitdelen van flyers. Toen de politie erbij kwam werd meteen naar onze ID gevraagd. Ik geef die principieel niet, maar toen een andere woordvoerder van de actie zijn ID wél toonde is er verder niemand gearresteerd.”

#### *Eenmansprotesten*

“Tijdens de beëdiging van het nieuwe kabinet op 22 februari 2007 demonstreerde ik voor de vrede bij het Paleis Huis ten Bosch. Ik had een bord bij me en wat foto’s. De politie vroeg mij om een vergunning. Toen ik zei dat die niet nodig was voor een solo-

actie, vroeg men mijn ID. Ik weigerde die te geven. Vervolgens is er toen contact geweest met een politiebureau [...] en is vandaar uit gezegd dat ik mocht blijven staan. Toen ik alweer op mijn fiets op weg naar huis was, werd ik aangesproken door een agent die mij meenam naar het politiebureau Overbosch, waar een kopie van mijn ID werd gemaakt. Ik ben zonder proces-verbaal heengezonden. De klacht die ik hierover heb ingediend is gegrond verklaard.”

“Mijn indruk is dat de politie zo moeilijk mogelijk doet. Er wordt altijd naar mijn ID gevraagd. Ik heb altijd mijn paspoort bij me, maar geef het niet als de politie er om vraagt. Als ik dan eenmaal ben aangehouden geef ik op het politiebureau alsnog mijn paspoort of laat toe dat het uit mijn tas wordt gehaald. U vraagt mij waarom ik het dan niet meteen geef als er om wordt gevraagd. Ik vind dat ook mensen die géén ID-papieren hebben gewoon moeten kunnen demonstreren of in hun eentje actie moeten kunnen voeren. Op deze manier uit ik mijn solidariteit met de statuslozen. Ik doe bovendien toch niets verkeerd door ergens te gaan staan en mijn mening te uiten? Waarom moet ik dan mijn ID laten zien? Ik word dan als het ware gecriminaliseerd. Als ik strafbare feiten zou plegen (bijvoorbeeld als ik illegaal posters zou plakken), dán zou wél naar mijn ID gevraagd mogen worden.”

### ***Bij bepaalde gebouwen***

“[Bij Concordia in Den Haag] was ik samen met een andere vrouw, omdat Balkenende daar gast was op een conferentie van de VNG. Wij stonden er met een bord met een tekst tegen de oorlog. Het was ontzettend koud en we wilden even naar binnen. De DKDB stond ons echter niet toe binnen (in de hal) te blijven. Ik heb gezegd dat het een openbare plek was waar ik gewoon koffie mocht drinken. [...] Daarna kwam een andere man binnen die zich identificeerde als politie en we moesten ons vervolgens identificeren. Ook dit weigerde ik, daar ik niets crimineels deed of van plan was. Hij verliet het gebouw en kwam later terug met de melding dat wij ons moesten identificeren; anders zouden ze het ons lastig maken. We hebben onze ID's afgegeven, omdat we niet veel tijd hadden. Die hebben ze wel een kwartier bij zich gehouden. De DKDB heeft me nu uitgelegd dat ze in verband met aanslagen erg voorzichtig zijn geworden; ze wisten ook niet of ik misschien één van degenen was die Verdonk had lastig gevallen. Daarom wilden ze mijn ID hebben.”

“De volgende vraag van de politie is dan altijd of je legitimatie bij je hebt. Ik drijf het niet op de spits en geef dan mijn gegevens. Ik heb speciaal voor als ik ga demonstreren in Den Haag een identiteitskaart bij me. In Amsterdam heb je die niet nodig. Er zijn demonstranten die principieel weigeren hun gegevens te geven, waardoor ze dan in de problemen komen. Dat is mij nog niet overkomen.

Drie maanden geleden was ik weer bij de Amerikaanse ambassade. De politie kent me inmiddels zo goed dat ze niet meer vragen om een vergunning, maar nog wel om

legitimatie. De op één na laatste keer werd het me weer gevraagd, en toen zei ik ook dat ze me onderhand toch wel kenden want ik heb het al zo vaak gegeven. Hier ging de politieagent mee akkoord. De laatste keer is zelfs geen agent naar mij toe gekomen. [...]

Ook op andere plekken, bijvoorbeeld bij de Israëlische ambassade en bij de wapenbeurs van de NID, wordt bijna altijd om legitimatie gevraagd. Ik ben hier nog nooit voor aangehouden omdat ik het eigenlijk altijd geef.”

### *Naar de bekende identiteit vragen*

“De politie gedraagt zich regelmatig intimiderend. Dan vragen ze me naar mijn ID, terwijl ze me aanspreken bij mijn naam en ook laten merken dat ze weten waar ik werk. De politie moet professioneel handelen en zou dat dus niet moeten doen.”

“Sinds de invoering van de ID-plicht, vragen ze om je identiteitsbewijs, terwijl ze al lang weten wie je bent.”

## **6.2 Juridisch kader**

### *Politiewet*

Bij de Wet op de uitgebreide identificatieplicht is artikel 8a Politiewet ingevoegd. Daarin is bepaald dat een politieambtenaar inzage mag vorderen van een identiteitsbewijs voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak. Niet voldoen aan de vordering is een strafbaar feit (art. 447e Wetboek van Strafrecht).

De taak van de politie is onder meer het handhaven van de rechtsorde (art. 2 Politiewet), waaronder wordt verstaan de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en tevens handhaving van de openbare orde.

### *Rechtspraak*

Het Hof Den Haag heeft in een uitspraak van 4 juli 2006<sup>13</sup> het volgende overwogen naar aanleiding van het verweer dat het vragen van het identiteitsbewijs redelijkerwijs niet noodzakelijk was voor de uitoefening van de politietaak:

“Het hof stelt voorop dat een individuele politieambtenaar een eigen beoordelingsruimte toekomt bij de vraag of hij/zij in het concrete geval de bevoegdheid heeft iemand te vragen naar zijn identiteitsbewijs.

Uit het verhandelde ter terechtzitting blijkt dat ter plaatse – te weten de achterzijde van de Amerikaanse ambassade te Den Haag – specifieke beveiligingsmaatregelen zijn genomen. Het hof is van oordeel dat deze omstandigheid voldoende was om de gewraakte vordering te doen.”

<sup>13</sup> LJN: AY0109

### 6.3 Werkwijze Politie Haaglanden

De geïnterviewde politieambtenaren die ter plaatse optraden, verklaarden over het vragen naar het identiteitsbewijs het volgende:

“Ongeveer één keer per half jaar maak ik een niet-aangemelde demonstratie mee. Ik zie eerst even aan hoe zo’n groepje zich gedraagt. Vervolgens vraag ik wie de woordvoerder is en ik vraag om een kennisgeving. Dan vraag ik naar de legitimatie; soms vraag ik dat aan alle demonstranten, soms alleen aan de woordvoerder. Dat wordt altijd gedaan. Je wilt immers iemand bij de naam kunnen aanspreken en het is ook makkelijk in verband met het opstellen van mutaties. Bovendien is het, zeker bij buitenlandse namen, makkelijker om van een papier de naam over te nemen dan dat iemand het moet spellen. Volgens mij is het ook toegestaan om naar de legitimatie te vragen. Bij een niet-aangekondigde demonstratie is immers sprake van verdenking van een strafbaar feit (11, eerste lid Wom).”

“Ik wist destijds niet zo goed hoe de regels rond de demonstraties zijn. Je vroeg als agent gewoon een legitimatie, die je dan vaak weer niet kreeg.”

“Als het iemand is die ik ken, vraag ik natuurlijk niet naar de identiteit. Maar omdat ik niet zo vaak bij de ambassade ben, ken ik niet alle mensen die daar regelmatig staan. Als er een voor mij onbekende demonstrant staat, neem ik contact op met [het Bureau Orde en Bewaking]. Van daaruit wordt iemand gestuurd die verder kijkt of de identiteit gevraagd moet worden of niet.”

“We vroegen te stoppen met het lawaai. De demonstranten voldeden aan dat verzoek; ze meldden dat ze klaar waren. Wij wilden toch wel de namen hebben van deze mensen, die zo veel lawaai maakten. Ze waren immers verdachten. Ik wilde niet eens direct proces-verbaal tegen ze opmaken, maar wilde in elk geval hun namen in een mutatie kunnen zetten.”

#### *Uit het Protocol voor het Bureau Orde en Bewaking:*

“De per 1 januari 2005 ingevoerde Wet op de uitgebreide identificatieplicht helpt de opsporingsambtenaar bij dit onderzoek, omdat het hem de bevoegdheid geeft om inzage te vorderen van een identiteitsbewijs voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak. Het ligt voor de hand dat er in de bewakingstaak al snel sprake van zal zijn dat de vordering wordt gedaan in het kader van een redelijke taak-uitoefening: het fotograferen of meermalen langs een bewaakt object rijden is een voldoende concrete reden om de burger naar zijn identiteitsbewijs te vragen.”

De burgemeester deelde mee dat bij aangemelde demonstraties slechts om een identiteitsbewijs wordt gevraagd indien er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit.



## 6.4 Antwoord Nationale ombudsman

De politie kan in de uitoefening van de politietaak om inzage in het ID vragen. De politietaak is tweeledig, enerzijds gericht op de opsporing van strafbare feiten en anderzijds ter handhaving van de openbare orde.

### *Strafbare feiten*

Wanneer demonstranten strafbare feiten begaan (bijvoorbeeld bij geluidsoverlast of door onaangemeld demonstreren) is de politie op grond van artikel 8a Politiewet in beginsel bevoegd om naar het identiteitsbewijs te vragen. Daarvan kan echter een intimiderende en soms wellicht escalerende werking uitgaan. Het weigeren van legitimatie is immers eveneens een strafbaar feit, waarvoor de politie in principe proces-verbaal zou kunnen opmaken en in dat kader zou kunnen aanhouden. De demonstratie zou daardoor feitelijk beëindigd kunnen worden (zie ook FAQ 8). Als de politie niet van plan is om voor het strafbare feit proces-verbaal op te maken, verdient het aanbeveling dat de politie het vragen naar legitimatie achterwege laat.

### *Openbare orde*

Komen demonstranten of solo-activisten in de buurt van een beveiligd object of persoon, dan is eerder aanleiding om vanwege veiligheidsoverwegingen de identiteit te achterhalen (zie ook FAQ 4).

### *Vragen naar de bekende identiteit*

Het behoeft ten slotte geen betoog dat wanneer politieambtenaren aan hun bekende demonstranten niet om een identiteitsbewijs horen te vragen. Overigens gaan demonstranten er wellicht soms ten onrechte van uit dat elke politieambtenaar degenen die vaak demonstreren wel van gezicht kent en de identiteit weet. Het is niet steeds te voorkomen en ook niet per definitie onredelijk dat een demonstrant bij bijvoorbeeld een beveiligd gebouw soms diverse keren aan (telkens een andere) politieambtenaar desgevraagd zijn identiteitsbewijs moet tonen. De politie moet zelf echter ook terughoudend zijn in een situatie dat demonstranten met het veelvuldig vragen om het ID geconfronteerd kunnen worden.

De politie kan om uw ID vragen in verband met de opsporing van een strafbaar feit. In de omgeving van objecten met een verhoogd veiligheidsrisico kan de politie ook vragen naar uw ID ter handhaving van de openbare orde. Het is niet juist indien een politieambtenaar die u bij naam en toenaam kent, naar uw ID vraagt. Dit is onnodig intimiderend.

## FAQ 7 Wat is de relatie met de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging?

### 7.1 Ervaringen demonstranten

- ▶ Krijgt de Politie Haaglanden orders van de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB)?

#### *Inleiding*

Ambassades en het Binnenhof zijn populaire plaatsen voor demonstraties en eenmansprotesten. Ook bijzondere dagen zoals prinsjesdag en veteranendag worden vaak aangegrepen om veelal politieke kwesties onder de aandacht te brengen. Op die plaatsen en bij dit soort gelegenheden is niet alleen de Politie Haaglanden actief. Zodra leden van het Koninklijk Huis en/of diplomaten aanwezig zijn, speelt ook de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) – onderdeel van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) – een rol. Onder demonstranten bestaat de indruk dat de DKDB daarbij soms zijn boekje te buiten gaat of de Politie Haaglanden voor zijn karretje spant.

#### *Amerikaanse ambassade*

“De Haagse agenten kennen me en laten me nu gewoon staan. De Amerikaanse beveiliging was tot juni 2006 meestal ontzettend opgefokt en nerveus. Als ze me zagen, gingen ze al schreeuwen en zwaaien. Dan ging de beveiliging naar de Haagse politie. De Amerikaanse beveiligers activeerden de politie. Soms kwam er dan een politieauto met politieambtenaren naar me toe. Zij moesten dan mijn identiteit vaststellen. Dit werd hen opgedragen door de beveiliging of door de diplomatieke beveiliging van het KLPD. Je merkte ook dat de Haagse politie hier niet altijd op zat te wachten, maar ze deden het wel. Ze vroegen ook of je weg wilde gaan, omdat het ambassadepersoneel het zo vervelend vond, hoelang je bleef (dan hoefden ze niet steeds in mijn buurt te blijven) etc. Van die flauwekulargumenten om je weg te krijgen.

Ik heb een keer gevraagd aan de politieambtenaren waarom ze proces-verbaal opmaakten. Een politieambtenaar heeft wel eens gezegd dat ze dit moeten doen van de Amerikaanse ambassade, omdat zij willen weten wie er demonstreert. Ze schrijven ook altijd de tekst van het spandoek op. Nu is dat wel anders, nu kennen ze me. Er wordt duidelijk gecoördineerd gewerkt, dat begrijp ik ook wel. Ik probeer me ook zo te gedragen dat ze merken dat ik geen terrorist ben. Tegenwoordig maakt de beveiliging een foto van de demonstranten bij de ambassade. Ze betrekken niet meer met veel kabaal de Nederlandse politie erbij.”

## Veranderingen

“Verder is in de rapportages in de klachtprocedures naar voren gekomen dat de Politie Haaglanden in actie is gekomen op aandringen van de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging. De DKDB schroomt niet om alles uit de kast te halen [...]. Burgemeester Deetman heeft verscheidene malen toezeggingen gedaan omtrent de bevoegdheidsafbakening tussen DKDB en de Politie Haaglanden maar daar is nog niets van te merken.”

### 7.2 Juridisch kader

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (art. 2 Politiewet).

### 7.3 Werkwijze Politie Haaglanden

De burgemeester informeert op 24 januari 2006 de raadscommissie Veiligheid en Bestuur naar aanleiding van een klacht van de heer X over het optreden van de DKDB en de Politie Haaglanden. De heer X was op 4 november 2005 op instigatie van de DKDB door de Politie Haaglanden op het Binnenhof aangehouden. Naar later bleek was deze aanhouding onrechtmatig. De politieambtenaren van de DKDB waren op het Binnenhof aanwezig in verband met de uitvoering van de hun opgedragen taken in het kader van de persoonsbeveiliging. Dit was voor de Politie Haaglanden reden om een overleg te beleggen met de DKDB met als doel de gezagsverhouding, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in dit kader waar nodig te verhelderen. Meer in het bijzonder is ingegaan op de rol van de DKDB in het algemeen en haar relatie tot het lokaal bevoegd gezag, hetgeen is uitgemond in de volgende drie conclusies:

- ▶ Ambtenaren van de DKDB zijn politieambtenaren die voor wat betreft hun functioneren in het publieke domein van Den Haag onder het gezag van de lokale driehoek vallen;
- ▶ De DKDB mag alleen zelfstandig in het publieke domein optreden voorzover de aanhoudingsgrond direct gerelateerd kan worden aan de aan de DKDB opgedragen kerntaak van het beveiligen van leden van het Koninklijk Huis en/of diplomaten. In alle andere gevallen dient de Politie Haaglanden te worden ingeschakeld;
- ▶ De DKDB dient zich in toekomstige gevallen te onthouden van optreden tegen (bekende) demonstranten op of in de directe omgeving van het Binnenhof, tenzij er een acuut gevaar bestaat voor personen en/of goederen, die binnen haar beveiligingstaak vallen. Als de DKDB optreedt, zal in alle gevallen de Politie Haaglanden worden gewaarschuwd.

In de openbare vergadering van de raadscommissie Veiligheid en Bestuur is nog het volgende opgetekend:

“De heer X is zeer te spreken over de actie van de burgemeester richting DKDB en KLPD waarin hij de puntjes op de i zet over de bevoegdheden van deze beveiligingsdiensten. De relatie met de Politie Haaglanden is aanmerkelijk verbeterd.”

Eén van de politieambtenaren die ter plaatse was, verklaarde over het incident op het Binnenhof het volgende:

“Toen de heer X op 4 november 2005 op het Binnenhof was, was er net een noodverordening geweest, op grond waarvan er in meer gevallen dan normaal in tassen gekeken kon worden en dergelijke. Natuurlijk werd ook tijdens de geldigheid van die noodverordening niet willekeurig bij mensen in tassen gekeken; er moest toch wel enige reden voor zijn. De DKDB sprak ons (ik vormde toen met een collega het koppel op het Binnenhof) aan en vroeg ons of wij in de tas van de heer X wilden kijken. Wij wisten niet dat op dat moment de noodverordening niet meer geldig was. Ik heb het gevoel dat we een beetje voor het karretje van de DKDB zijn gespannen. Ik herinner me nog dat er op dat moment veel mensen van de media waren. De heer X gaf zijn tas niet. Hij zei dat alleen Deetman in zijn tas mocht kijken.”

Over de rol van de DKDB bij het hiervoor onder 6.1 weergegeven eenmansprotest bij de Amerikaanse ambassade verklaarde de betrokken politieambtenaar:

“Het was in die tijd wat minder rustig bij de ambassade in verband met de oorlog in Irak. Toen ik bij de achterkant van de ambassade was gekomen, richting Smitswater, werd ik aangesproken door iemand van de beveiliging van de ambassade. Die meldde mij dat er iemand met een lange jas en een tas liep. Hij wilde niet dat die dicht bij de toegang van de ambassade kwam. Ik kende de heer Y toen niet en sprak hem aan. Hij wilde wel wat verderop gaan staan. Vervolgens kwam er een voorverkenners van de DKDB aan. Die werd ook al nerveus van die man in die lange jas met een tas waarop een tekst over Bush stond. Hij zei dat de ambassadeur eraan kwam en dat die man weg moest. Omdat ik me daar wel wat bij kon voorstellen, heb ik Y gezegd dat hij verder weg moest gaan staan. Onder een lange jas kan van alles verborgen worden gehouden, evenals in een tas. Ik kon zien dat er iets in die tas zat. Dat betekende dus een potentieel gevaar. Als ik zelf niet overtuigd was geweest van het potentiële gevaar, had ik beslist niet voldaan aan het verzoek van de DKDB-er. Dan had ik gezegd dat hij het zelf maar moest regelen. [...] U houdt mij voor dat Y de indruk heeft dat hij weg moest, omdat de ambassadeur de tekst op zijn tas niet mocht zien. Dat is niet zo. Ik was daar bij die ambassade voor de veiligheid van het gebouw en de ambassadeur. Daarop was mijn optreden gebaseerd. Als de heer Y er bijvoorbeeld zonder jas en tas en met alleen maar een spandoekje had gestaan, zou ik daar niets tegen hebben ondernomen, ook niet als de DKDB daarom zou vragen. Als de ambassadeur zich beledigd voelt door de tekst op een spandoek, moet hij maar aangifte doen.”

Naar aanleiding van een individuele klacht meldde de (plaatsvervangend) chef van het Bureau Jan Hendrikstraat van de Politie Haaglanden nog dat de DKDB tijdens zijn beveiligingswerkzaamheden de hulp in kan roepen van de Politie Haaglanden.

“Binnen hun eigen bevoegdheden zullen mijn medewerkers, collegiale medewerking verlenen. Deze medewerking gaat in principe niet verder dan het beoordelen van een verdachte situatie of omstandigheid. Hieronder kan een persoonscontrole worden gerekend. In de praktijk wordt niet elk verzoek gehonoreerd. Het komt met enige regelmaat voor dat mijn medewerkers een te controleren persoon (her)kennen als vaste bezoeker of de geschetste situatie inschatten als niet relevant. Een controle blijft in die gevallen achterwege.”

De burgemeester deelde over het in actie komen van de politie op aandringen van de Amerikaanse ambassade nog het volgende mee.

“Ik heb destijds inderdaad geconstateerd dat sprake was van pogingen van de ambassade tot sturing op inzet van politie. Ik heb toen direct actie ondernomen richting politie en ambassade om hieraan een einde te maken. Nadien hebben mij geen signalen meer bereikt over pogingen tot sturing op de politie-inzet door de ambassade.”

#### **7.4 Antwoord Nationale ombudsman**

De Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) heeft tot taak leden van het Koninklijk Huis en diplomaten te beveiligen. In het verleden zijn er incidenten geweest waarbij politieambtenaren van de DKDB betrokken waren, terwijl er geen direct verband was met de taak van de DKDB. De rolverdeling is begin 2006 helder op papier gezet, waarbij specifiek aandacht is besteed aan (bekende) demonstranten. Er is onder meer vastgelegd dat politieambtenaren van de DKDB alleen zelfstandig mogen optreden voor zover er een direct verband is tussen de aanhoudingsgrond en de aan de DKDB opgedragen kerntaak. In alle andere gevallen dient de Politie Haaglanden te worden ingeschakeld. Deze werkwijze – waarbij de Politie Haaglanden door de DKDB wordt ingeseind – kan volgens de Nationale ombudsman bij demonstranten nog steeds de indruk wekken dat de DKDB orders geeft aan de Politie Haaglanden. De politieambtenaren van de Politie Haaglanden dienen echter zelfstandig te beoordelen of in de gegeven situatie aanwending van hun bevoegdheden aangewezen is. De Nationale ombudsman constateert dat in ieder geval een aantal demonstranten de laatste tijd merkbaar minder hinder ondervindt van de DKDB.

**De Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) mag alleen zelfstandig optreden als het gaat om de directe beveiliging van leden van het Koninklijk Huis en/of diplomaten. Gaat het om verdachte situaties dan kan de DKDB de Politie Haaglanden daarop attenderen, daar houdt de rol van de DKDB op.**

## FAQ 8 Mag de politie een demonstratie beëindigen?

### 8.1 Ervaringen demonstranten

- ▶ Voor beëindiging van een demonstratie moet de Politie Haaglanden toch contact opnemen met de burgemeester?

#### *Inleiding*

Bij demonstraties verloopt niet altijd alles volgens plan. Zo wordt een demonstratie niet altijd aangemeld. Ook kan aan de precieze inhoud van afspraken en voorwaarden door demonstranten en de politie ter plaatse een verschillende uitleg worden gegeven. Bovendien kan op voorhand niet met alle mogelijke scenario's rekening worden gehouden, waardoor ook nog aanwijzingen tijdens een demonstratie worden gegeven. In sommige situaties wordt zelfs tot beëindiging van de demonstratie overgegaan. De burgemeester is degene die beslist of aanwijzingen worden gegeven of dat de demonstratie moet worden beëindigd. De burgemeester is doorgaans niet ter plaatse aanwezig, de politieambtenaren voeren dan namens de burgemeester zijn bevoegdheid uit. Een politieambtenaar kan dan bijvoorbeeld een bevel geven dat de demonstranten zich ergens anders moeten opstellen. Bij het niet-opvolgen van zo'n bevel volgt aanhouding, hetgeen in de praktijk neer kan komen op feitelijke beëindiging van de demonstratie. Een politieambtenaar kan ook direct vorderen dat de demonstranten de betoging moeten beëindigen en uiteen dienen te gaan. De demonstranten hebben het idee dat de politieambtenaren vaak op eigen houtje beslissen dat de demonstratie moet ophouden of dat onbevoegd aanwijzingen worden gegeven. Zij wijzen er daarnaast op dat demonstranten op deze wijze eenvoudig monddood kunnen worden gemaakt: er is immers alleen voorzien in rechtsbescherming achteraf.

#### *Monddood*

“Hoewel vrijspraken en het gegronde verklaren van klachten natuurlijk positief is, blijft staan dat je op het politieke momentum x van straat bent gehaald en dus je boodschap naar publiek en pers niet hebt kunnen maken.”

#### *Geen contact met de burgemeester*

“Laatst was ik samen met iemand bij de Israëlische ambassade. De beveiliging belde gelijk de politie. Mij lieten ze staan. Ik denk omdat ze mij kennen omdat mijn foto aan de binnenkant van de huisjes van de politie staat. Ik weet niet zeker of er foto's hangen in de huisjes bij de Israëlische ambassade, maar in het politiehuisje bij de Amerikaanse ambassade hangen in ieder geval foto's. De ander moest zich gelijk identificeren en werd weggestuurd, omdat het om een niet-aangemelde demonstratie zou gaan. Volgens mij is

daarover niet eerst contact met de burgemeester geweest. De man werd gewoon gelijk weggestuurd door de politie.”

“Ik zou willen dat de politie niet zo in paniek raakt bij niet-aangemelde demonstraties en acties. Als je toch niets verkeers doet en rustig ergens je mening uit, kunnen ze dat toch gewoon laten gebeuren. Men moet het niet zo snel als een openbare orde probleem zien. Ze willen demonstranten vaak zo snel mogelijk weg hebben. Bij een groep van tien mensen die bijvoorbeeld wat flyers uitdelen, treedt de politie volgens mij eigenmachtig op. Ze gaan heus niet eerst de burgemeester (die ook niet zo makkelijk bereikbaar zal zijn) bellen om te vragen of de demonstranten weggestuurd moeten worden. De politie doet dat gewoon zelf.”

## 8.2 Juridisch kader

In artikel 6 van de Wet openbare manifestaties (Wom) staat dat de burgemeester demonstranten aanwijzingen kan geven. De burgemeester kan demonstranten op grond van artikel 7 Wom de opdracht geven de demonstratie direct te beëindigen en uiteen te gaan, indien:

- ▶ de vereiste kennisgeving niet is gedaan (zie FAQ 9) of een verbod is afgegeven;
- ▶ in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing;
- ▶ de bescherming van de volksgezondheid, het verkeersbelang of de voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden dit eist.

## 8.3 Werkwijze Politie Haaglanden

Medewerkers van het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing (BCC) deelden het volgende mee:

“Als mensen onaangekondigd demonstreren, wordt dit aan het BCC doorgegeven. Vervolgens wordt vanuit de politieorganisatie (door een [dienstdoend] directielid) contact met de burgemeester opgenomen, die toetst of de demonstratie (verdere) doorgang kan vinden.”

De geïnterviewde politieambtenaren die ter plaatse optraden verklaarden het volgende:

“Ik dacht vroeger [...] dat er een vergunningsplicht was. Niet aanvragen is een strafbaar feit en daarvoor kon, dacht ik, zonder meer worden aangehouden. Inmiddels weet ik beter hoe het zit. Het gaat om een kennisgeving en als artikel 11, eerste lid Wom zich voordoet, moet een en ander via de burgemeester lopen. Als je contact met het politiebureau opneemt, kijkt men daar eerst nog in de korpsagenda of er toch niet iets is aangemeld. Als niet van melding blijkt, loopt het volgens mij verder via het [BCC]. Daar wordt het allemaal geregeld, zo nodig via de burgemeester, maar dat speelt zich verder buiten mede-

weten van de agent op straat af. In elk geval is het zo dat [de agent op straat] zich meestal tot het politiebureau wendt als er een onverwachte demonstratie is.”

“Bij echt spontane, dus in het geheel niet gemelde, acties hoort de politie er vaak van, omdat er vanuit een ambassade of het paleis van Justitie wordt gebeld. Ik ging in zo'n geval zelf naar de demonstratie toe en legde aan de woordvoerder uit dat er een aanmeldprocedure is. Ook nam ik doorgaans direct – via de meldkamer – contact op met de algemeen commandant (één van de directeurs van de Politie Haaglanden). Meestal hoorde ik binnen vijf à tien minuten wat er verder moest gebeuren. Heel soms duurde het ook langer.

Ik neem aan dat de algemeen commandant dan eerst contact heeft gehad met de burgemeester, al kon ik dat verder niet nagaan. U vraagt me of ik ook contact met de burgemeester op zou nemen in geval van een demonstratie van 10 mensen die ergens op het Plein staan. Ik neem zelf uiteraard nooit contact op met de burgemeester maar (via de BCC) met de algemeen piket directeur. Ik zou ze denk ik wel laten staan, ze proces-verbaal Wom jo APV aanzeggen en er twee agenten bij plaatsen om toezicht te houden. Dit hangt ook wel erg af van het onderwerp van de demonstratie. Meestal meld ik toch wel, omdat de burgemeester er nu eenmaal over gaat. [...] Ik wil in elk geval voorkomen dat de burgemeester bijvoorbeeld 's avonds in de krant een foto ziet van een demonstratie, waarvan hij niets wist.”

“De demonstratie voor de ABN/AMRO was aangekondigd. [...] We zagen wel dat twee demonstranten met een spandoek echt voor de ingang stonden; de rest stond wat verder weg. [...] Ik heb voor zover ik mij herinner de situatie ter plaatse zélf beoordeeld en heb dus niet in opdracht van anderen gehandeld. Ik wist toen nog niet zoveel van demonstraties en de WOM als ik inmiddels weet, maar ik wist wel dat de in- en uitgangen van gebouwen niet mogen worden versperd en dat men zich moet houden aan de bevelen van de politie.

Ik heb de vordering om zich te verwijderen in het kader van de openbare orde gegeven, de toegang tot het bankfiliaal werd immers belemmerd. Ik vind het juist wat ik toen heb gedaan en zou het weer zo aanpakken.

Als de demonstratie niet aangekondigd was geweest had ik waarschijnlijk wel even naar het bureau gebeld voor overleg, al wist ik toen nog niet zo precies dat beperkende maatregelen door de burgemeester moeten worden genomen.”

#### **8.4 Antwoord Nationale ombudsman**

Een politieambtenaar mag niet op eigen initiatief aanwijzingen geven of beslissen dat de demonstratie beëindigd moet worden. Die beslissing is uitdrukkelijk voorbehouden aan de burgemeester. Er moet dus via de daarvoor geëigende kanalen contact worden gezocht met de burgemeester, die aan moet geven wat er verder moet gebeuren. Dit betekent dat de politieambtenaar daarvoor contact moet opnemen met een leidinggevende. Deze zal hem vervolgens – na overleg – moeten doorgeven of en zo ja welke actie moet worden



ondernomen met betrekking tot de demonstratie. Als de demonstratie volgens de burgemeester moet worden beëindigd, kan de politieambtenaar vervolgens een bevel geven aan de demonstranten om de demonstratie te stoppen en om zich te verwijderen.

Als het gaat om het beëindigen van een niet-aangemelde demonstratie, dan merkt de Nationale ombudsman nog het volgende op. Onaangekondigd demonstreren is een strafbaar feit. De politie kan in principe degenen die een strafbaar feit begaan aanhouden. Aanhouden wegens niet-aanmelden zou echter feitelijk neerkomen op beëindiging van de demonstratie, terwijl een politieambtenaar daar nou juist niet over mag beslissen. De Nationale ombudsman is van mening dat om die reden een politieambtenaar een demonstrant niet zonder instructie van de burgemeester mag aanhouden vanwege het enkele feit dat de demonstratie niet is aangemeld.

**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.**

## FAQ 9 Mag een demonstratie worden beëindigd omdat deze niet is aangemeld?

### 9.1 Evaringen demonstranten

#### ► Mag een demonstratie worden beëindigd omdat deze niet is aangemeld?

##### *Inleiding*

Het niet aanmelden van een demonstratie is een strafbaar feit. Het levert bovendien een grond op om een demonstratie te beëindigen. Volgens demonstranten wordt in de praktijk vrijwel standaard de demonstratie beëindigd. De Politie Haaglanden zou daar in hun visie echter soepeler mee om kunnen gaan; zeker als het gaat om actuele kwesties of in geval van zeer kleine demonstraties.

##### *Actuele kwesties*

“Ik heb destijds na de brand op Schiphol-Oost samen met ongeveer zes mensen gedemonstreerd, toen daar een kamerdebat over was. Die demonstratie kón niet vier dagen van tevoren worden aangemeld, omdat toen nog niet bekend was dat het debat zou worden gehouden. De politie vond toch dat we ons moesten verwijderen. De anderen voldeden aan die vordering, omdat ze geen zin hadden in een aanhouding. Toen ik op een gegeven moment nog samen met maar één ander een spandoek omhoog hield, moest ik me toch verwijderen; volgens de politie mocht ik daar niet staan. De rechter heeft me vrijgesproken.”

##### *Gedogen*

“Als geen kennisgevingsformulier kan worden getoond, dan volgt automatisch een vordering tot verwijdering en een boete bij niet opvolging van dit bevel [...] Er zou minder krampachtig moeten worden opgetreden. Gedogen levert voor de politie soms ook minder gedoe op.”

### 9.2 Juridisch kader

##### *Grondwet*

In artikel 9 Grondwet is bepaald dat de wet nadere regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

##### *Wet openbare manifestaties*

In artikel 2 Wom worden deze gronden voor beperking van het betogingsrecht

herhaald. Dit houdt in dat de gemeente bij beperking van de demonstratievrijheid zich moet baseren op één of meer van deze gronden.

In art. 7 Wom staat dat de burgemeester demonstranten opdracht kan geven de demonstratie direct te beëindigen en uiteen te gaan, onder meer wanneer de vereiste kennisgeving niet is gedaan.

Het houden of deelnemen aan een betoging waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan of waarvoor een verbod is gegeven is een strafbaar feit (art. 11 Wom).

### **Rechtspraak**

In zijn arrest van 17 oktober 2006<sup>15</sup> overwoog de Hoge Raad over het beëindigen van een demonstratie vanwege het niet aanmelden daarvan het volgende:

“Het samenstel van Wom en APV houdt in dat in de gemeente Den Haag ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden vóór de openbare aankondiging van een betoging schriftelijk daarvan aan de burgemeester moet worden kennis gegeven. In dat stelsel pas als sluitstuk dat bij het achterwege blijven van zo'n kennisgeving, de burgemeester gebruik mag maken van zijn bevoegdheid opdracht te geven de betoging terstond te beëindigen en uiteen te gaan. Daaraan doet niet af dat de burgemeester van het hanteren van die bevoegdheid kan afzien indien de belangen zich daartegen niet verzetten.”

In zijn arrest van 17 juli 2007<sup>16</sup> oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). over een spontane demonstratie van ongeveer 150 personen te Boedapest. Ook in Hongarije moeten demonstraties van tevoren worden aangemeld. Hier was dat niet gebeurd. Om die reden beëindigde de politie de demonstratie. Ten onrechte volgens het EHRM. Het Hof overwoog:

- 36 In the Court's view, in special circumstances when an immediate response, in the form of a demonstration, to a political event might be justified, a decision to disband the ensuing, peaceful assembly solely because of the absence of the requisite prior notice, without any illegal conduct by the participants, amounts to a disproportionate restriction on freedom of peaceful assembly.
- 37 In this connection, the Court notes that there is no evidence to suggest that the applicants represented a danger to public order beyond the level of the minor disturbance which is inevitably caused by an assembly in a public place. The Court reiterates that, “where demonstrators do not engage in acts of violence, it is important for the public authorities to show a certain degree of tolerance towards peaceful gatherings if the freedom of assembly guaranteed by Article 11 of the Convention is not to be deprived of all substance” (Oya Ataman v. Turkey, no. 74552/01, 5 December 2006, §§ 41 42).

<sup>15</sup> NJ 2007, 207; AB 2007, 23.

<sup>16</sup>EHRM 17 juli 2007 (rectified 25 september 2007), Application 25691/04, (Bukta and others v. Hungary); NJB 2007,1839.

38 Having regard to the foregoing considerations, the Court finds that the dispersal of the applicants' peaceful assembly cannot be regarded as having been necessary in a democratic society in order to achieve the aims pursued.

Deze uitspraak impliceert dat een spontaan naar aanleiding van een actuele gebeurtenis opkomende demonstratie niet ontbonden mag worden op de enkele grond dat er geen aanmelding heeft plaatsgevonden.

### 9.3 Werkwijze Politie Haaglanden

De burgemeester schreef op 5 april 2006 aan de raadscommissie Veiligheid en Bestuur over het al dan niet beëindigen vanwege het niet aanmelden van een demonstratie:

“Er wordt geconcludeerd [in het rapport ‘Ruimte voor het recht’] dat niet tijdig aangemelde demonstraties bijna allemaal op last van de burgemeester worden ontbonden. De onderzoekers doen de aanbeveling dat de politie bij spontane demonstraties niet direct moet ingrijpen, maar eerst een afweging moet maken tussen het belang van de vrijheid van betoging enerzijds en eventuele gevolgen voor het verkeer en risico op wanordelijkheden anderzijds. Louter het feit dat geen of niet tijdig een kennisgeving is gedaan, kan geen grond zijn voor het ontbinden van een demonstratie. Dit is ook de algemene beleidslijn die de gemeente Den Haag hanteert en is de richtlijn voor het personeel. Ik zal er op toezien dat hier scherp op wordt gelet.

Naar aanleiding van het beëindigen van een demonstratie van Falun Gong op 29 oktober 2006 werden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kamervragen gesteld. In het antwoord op die vragen staat onder meer het volgende:

“De burgemeester heeft mij laten weten dat de Falun Gong een demonstratie had aangemeld voor zondagmiddag 29 oktober 2006 bij het Vredespaleis. Zondagochtend verscheen een andere groepering van de Falun Gong bij het Vredespaleis. Deze demonstratie was niet aangemeld. Het houden van een demonstratie zonder deze vooraf aan te melden is wettelijk verboden. De politie heeft daarop de demonstranten weggestuurd. [...] De reden dat de politie de demonstratie heeft beëindigd was enkel gelegen in het feit dat de demonstratie niet was aangekondigd.”<sup>17</sup>

De burgemeester schreef op 7 maart 2007 over het al dan niet beëindigen vanwege het niet aanmelden van een demonstratie:

“Ten aanzien van het gevraagde onderscheid tussen aangemelde en niet aangemelde demonstraties, merk ik op dat het uitgangspunt is dat artikel 10 van de APV wordt opgevolgd, wat inhoudt dat van een demonstratie een kennisgeving dient te worden gedaan. In de praktijk is het ontbreken van slechts een kennisgeving, zonder dat sprake is van (vrees voor) wanordelijkheden en/of gevaar voor de verkeersveiligheid en/of volksgezondheid, geen reden om een demonstratie te ontbinden. Bij een niet aangemelde demonstratie wordt de

<sup>17</sup>Handelingen II, 2006/07, nr. 459.

lijn gehanteerd dat een proces-verbaal wordt opgemaakt wegens het overtreden van artikel 10 van de APV. Bij mogelijke wanordelijkheden wordt de niet-aangemelde demonstratie door mij ontbonden.”

#### **9.4 Antwoord Nationale ombudsman**

De burgemeester is volgens de tekst van artikel 7 Wet openbare manifestaties (Wom) bevoegd om een demonstratie te beëindigen vanwege het enkele feit dat de demonstratie niet is aangemeld. De Nationale ombudsman is van opvatting dat bij de vraag of van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, steeds moet worden beoordeeld of een dergelijke vergaande beperking van de demonstratievrijheid noodzakelijk is. Dit zou naar zijn oordeel uitsluitend aan de orde zijn als het ter bescherming van de volksgezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden is. Deze opvatting wordt – voor zover het gaat om demonstraties naar aanleiding van actuele kwesties – in ieder geval ondersteund door de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens.

De Nationale ombudsman heeft om die reden met instemming kennisgenomen van de door de burgemeester van Den Haag gehanteerde beleidslijn waarbij de demonstratievrijheid het uitgangspunt is en beperking daarvan pas aan de orde is als één van de drie in de Grondwet genoemde belangen daartoe noopt.

De Nationale ombudsman heeft nog twijfels of de politie ter plaatse van deze beleidslijn voldoende op de hoogte is. Het is ook in deze situatie van groot belang dat de politie ervan doordrongen is dat zij niet zélf een demonstratie mag ontbinden, maar dat hierover de burgemeester geraadpleegd dient te worden (FAQ 8).

**De burgemeester heeft de bevoegdheid om een demonstratie te beëindigen.  
De enkele reden dat de demonstratie niet is aangemeld, is daarvoor echter onvoldoende.**

## **Bijlage I Relevante regelgeving**

### **Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)**

#### *Artikel 11*

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.
2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.

### **Grondwet**

#### *Artikel 6*

1. Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

#### *Artikel 9*

1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

### **Wet openbare manifestaties (Wom)**

#### *Artikel 2*

De bij of krachtens de bepalingen uit deze paragraaf aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, kunnen slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

#### *Artikel 4*

1. De gemeenteraad stelt bij verordening regels vast met betrekking tot de gevallen waarin voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is.
2. De verordening voorziet ten minste in:
  - a. regels betreffende de gevallen waarin een schriftelijke kennisgeving wordt vereist van degene die voornemens is een vergadering of betoging te houden;
  - b. regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving moet zijn gedaan, de bij de kennisgeving te verstrekken gegevens, en het verstrekken van een bewijs van ontvangst aan degene die de kennisgeving doet.
3. Over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens worden geen gegevens verlangd.

#### *Artikel 5*

1. De burgemeester kan naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.
2. Een verbod kan slechts worden gegeven indien:
  - a. de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan;
  - b. de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt;
  - c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.
3. Een voorschrift, beperking of verbod kan geen betrekking hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden, onderscheidenlijk van de te openbaren gedachten of gevoelens.
4. Beschikkingen als bedoeld in het eerste lid worden zo spoedig mogelijk bekendgemaakt aan degene die de kennisgeving heeft gedaan.

#### *Artikel 6*

De burgemeester kan tijdens een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging aanwijzingen geven, die degenen die deze houden of daaraan deelnemen in acht moeten nemen.

#### *Artikel 7*

De burgemeester kan aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan, indien:

- a. de vereiste kennisgeving niet is gedaan, of een verbod is gegeven;
- b. in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing;
- c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.

#### *Artikel 9*

1. Degenen die in de nabijheid van een gebouw in gebruik bij het Internationaal Gerechtshof, een diplomatieke vertegenwoordiging of een consulaire vertegenwoordiging een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen, onthouden zich van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instelling aantasten.
2. Ter bestrijding van gedragingen als bedoeld in het eerste lid kan de burgemeester tijdens een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging aanwijzingen geven, die degenen die deze houden of daaraan deelnemen in acht moeten nemen.
3. Indien in strijd wordt gehandeld met een aanwijzing als bedoeld in het tweede lid en de omstandigheden het vorderen, kan de burgemeester aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan.
4. Het bepaalde in het eerste tot en met derde lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van gebouwen in gebruik bij volkenrechtelijke organisaties, voor zover Nederland een overeenkomstige verplichting tot bescherming op zich heeft genomen als ten opzichte van de in het eerste lid genoemde instellingen.
5. De in het vierde lid bedoelde gebouwen worden door Onze Ministers van Binnenlandse Zaken en van Buitenlandse Zaken in de Nederlandse Staatscourant bekendgemaakt.

#### *Artikel 11*

1. Met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft:
  - a. het houden van of deelnemen aan een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan of waarvoor een verbod is gegeven;
  - b. handelen in strijd met een voorschrift of beperking als bedoeld in artikel 5, eerste lid, met een aanwijzing als bedoeld in artikel 6 en artikel 9, tweede lid, of met een opdracht als bedoeld in artikel 7, artikel 8, eerste lid, en artikel 9, derde lid.
2. De feiten zijn overtredingen.

#### **Algemene politieverordening voor 's-Gravenhage (APV)**

##### *Artikel 10*

1. De organisator van een op een openbare plaats te houden manifestatie, als bedoeld in artikel 4 Wet openbare manifestaties moet vóór de openbare aankondiging van deze vergadering of betoging en tenminste 4 × 24 uur voordat deze zal worden gehouden, de burgemeester hiervan schriftelijk kennis geven.
2. Indien aard of omvang van de manifestatie zulks rechtvaardigen, kan de burgemeester de termijn van 4 × 24 uur bekorten.



3. De kennisgeving<sup>18</sup> moet tenminste bevatten:
  - a. naam, adres en telefoonnummer (en zo mogelijk) faxnummer van de organisator en kennisgever van de vergadering of betoging;
  - b. doel van de vergadering of betoging;
  - c. datum waarop de vergadering of betoging wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en beëindiging;
  - d. de plaats en, voorzover van toepassing, de gewenste route en de plaats van beëindiging;
  - e. het aantal te verwachten deelnemers;
  - f. de middelen van vervoer van de deelnemers aan de vergadering of betoging;
  - g. door de organisatie zelf te nemen maatregelen om een ordelijk verloop van de vergadering of betoging te bevorderen;
4. Op de kennisgeving wordt door het Regiokorps Politie Haaglanden de datum en het tijdstip van inlevering vermeld en kopie daarvan wordt terstond overhandigd of toegezonden aan degene, die de kennisgeving heeft gedaan.
5. Zo mogelijk na mondeling overleg met degene, die de kennisgeving heeft gedaan, wordt hem zo spoedig mogelijk schriftelijke de volgende stukken toegezonden:
  - a. de algemene voorschriften van de burgemeester op grond van de wet;
  - b. eventuele met de organisator gemaakte afspraken over een ordelijk verloop en eventuele door de burgemeester gestelde voorschriften of beperkingen.

### **Politiewet 1993**

#### *Artikel 2*

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

#### *Artikel 8a*

1. Een ambtenaar van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht van personen, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak.
2. Gelijke bevoegdheid komt toe aan opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten en de buitengewoon opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn taak.
3. Gelijke bevoegdheid komt toe aan de militair van de Koninklijke marechaussee, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn politietaak, bedoeld in artikel 6, eerste lid, en aan de militair van de Koninklijke marechaussee of van enig ander onderdeel van de krijgsmacht die op grond van artikel 58, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 59, eerste lid, bijstand verleent aan de politie.

<sup>18</sup>Zie bijgevoegde kennisgeving (niet opgenomen, maar zie bijlage 2 voor een voorbeeld).

## Bijlage 2 Modelkennisgevingsformulier



Gemeente Den Haag

Bestuursdienst

### DEFINITIEVE KENNISGEVINGFORMULIER

---

Schriftelijke kennisgeving van het houden op een openbare plaats van een betoging, een vergadering, een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging.

---

Op grond van artikel 10 van de Algemene Politieverordening voor 's-Gravenhage 1982, dient de organisator van een op een openbare plaats te houden manifestatie als hierboven genoemd, VOOR de openbare aankondiging van deze manifestatie en tenminste vier werkdagen voordat deze zal worden gehouden, de burgemeester hiervan schriftelijk in kennis te stellen.

*Lees ook de toelichting!*

---

Organisator

Telefoon:                      Telefoon:                      Faxnummer:

---

**Manifestatie**

Doel van de manifestatie  
Datum/tijd aanvang manifestatie  
Datum/tijd beëindiging manifestatie  
Aantal te verwachten deelnemers

**Bijzonderheden:**

Middelen (fluitjes, spandoeken etc.)  
Route  
Verzamelaarsplaats  
Er zal geen petitie aangeboden worden  
Vervoermiddelen

---

Door de organisator genomen maatregelen om een ordelijk verloop van de manifestatie te bevorderen:

---

Gemaakte afspraken, aanvullend op de algemene richtlijnen in de toelichting, om de manifestatie ordelijk en veilig te laten verlopen:

Er zullen geen wegen en/of kruisingen of splitsingen hiervan worden geblokkeerd.

De demonstratie locatie zal na afloop schoon worden opgeleverd.

Bevelen gegeven door de politie in het belang van de openbare orde en/of veiligheid worden strikt nageleefd.

De spandoeken zullen niet zijn voorzien van dikke stokken en de teksten op de spandoeken zullen niet discriminerend, beledigend of opruiend zijn.

Op de route zal men gebruik maken van het trottoir en niet van de rijbanen. Deze blijven beschikbaar voor het verkeer en openbaar vervoer.

Indien gebruik wordt gemaakt van geluidsversterking, dan zal het volume daarvan op een, door de politie bepaald, aanvaardbaar niveau blijven.

De in- en uitgangen van gebouwen worden niet geblokkeerd en zullen voor een ieder vrij toegankelijk blijven.

De eventueel door derden weggeworpen flyers worden door de organisatie opgeruimd.

Datum .....

Namens de organisatie

.....

Politie Haaglanden  
Operationele Zaken

.....

Besluit tot het stellen van voorschriften en beperkingen of verbod:

---

*Indien u het niet eens bent met het besluit waarin de burgemeester voorschriften en beperkingen stelt of de manifestatie verbiedt, kunt u hiertegen een bezwaarschrift indienen. Zie de toelichting.*

Datum:

Overeenkomstig het door de burgemeester van Den Haag genomen besluit

(handtekening)

**(bij ondermandaat naam plv. Directeur Bestuurszaken)**  
**Directeur Bestuurszaken (bij ondermandaat plv. Directeur Bestuurszaken)**

Postadres : Postbus 12 600,2500 DL Den Haag  
Bezoekadres : Spui 70, Den Haag

Telefoon : 070 - 4242832  
Fax : 070 - 4242814

## Toelichting procedure kennisgeving en bevestiging vergadering of betoging

### Kennisgeving

De gemeente Den Haag is een stad die door de aanwezigheid van parlement, ministeries, ambassades en internationale instelling vaak het toneel is van openbare manifestaties variërend in omvang. Voor een goed verloop van al deze demonstraties moeten organisaties als gemeente, politie en vervoersbedrijven tal van verkeerstechnische en andere maatregelen nemen. Daarom is het noodzakelijk vóór de openbare aankondiging van deze vergadering of betoging en tenminste 4 x 24 uur voordat deze zal worden gehouden, de burgemeester hiervan schriftelijk in kennis te stellen.

In deze schriftelijke kennisgeving staan in ieder geval:

- a. naam, adres, telefoonnummer en, zo mogelijk, faxnummer van de organisator en kennisgever
- b. het doel van de demonstratie
- c. de datum waarop de demonstratie wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en beëindiging
- d. de plaats en, voorzover van toepassing, de verzamelplaats, de gewenste route en de plaats van beëindiging
- e. het aantal te verwachten deelnemers
- f. de middelen van vervoer van de deelnemers aan de demonstratie
- g. door de organisator zelf te nemen maatregelen om een ordelijk verloop van de demonstratie te bevorderen.

De kennisgeving wordt gericht aan:

Politie Haaglanden  
Bureau Grootschalig en Bijzonder Optreden  
Ploeg Operationele Zaken  
Postbus 264  
2501 CG Den Haag  
Faxnummer 070-4242814

Op die aankondiging wordt door politie Haaglanden de datum en het tijdstip van inlevering vermeld, waarna een kopie wordt overhandigd of gezonden aan degene die de kennisgeving heeft gedaan. Om u goed over de gang van zaken te informeren, de demonstratie goed te laten verlopen en die organisaties de gelegenheid te geven zich op de demonstratie voor te bereiden, is het echter gewenst om in een zo vroeg mogelijk stadium over uw voornemen contact op te nemen met politie Haaglanden, waar deze maatregelen gecoördineerd worden.

### Bevestiging

Naar aanleiding van de kennisgeving wordt zo mogelijk mondeling overleg gevoerd tussen de politie en degene die de kennisgeving heeft gedaan. Voor dit overleg kunt u contact opnemen met politie Haaglanden, Operationele Zaken, telefoonnummer 070-4242832.

In dit overleg wordt door de politie aangegeven welke algemene richtlijnen gelden en beoordeeld of er met de organisator afspraken moeten worden gemaakt om een ordelijk verloop van de vergadering of betoging te verzekeren. Deze richtlijnen en afspraken worden door de politie schriftelijk aan degene die de kennisgeving heeft gedaan, bevestigd.

Indien daartoe aanleiding is, kan de burgemeester ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden voorschriften en beperkingen aan de organisatoren stellen. Het gaat hier om, bijvoorbeeld, het tijdstip van de vergadering of betoging, afwijkingen van de gewenste route, de samenstelling en herkenbaarheid van de eigen ordedienst of de plaats waar een demonstratie start en waar die ontbonden wordt. Deze voorschriften en beperkingen worden de organisator eveneens schriftelijk medegedeeld.

Wanneer de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden in het geding is, kan de burgemeester een vergadering of betoging verbieden. Ook hiervan wordt schriftelijk mededeling gedaan.

#### Bezwaar en beroep

Indien u het niet eens bent met de door de burgemeester gegeven voorschriften en beperkingen of het door de burgemeester gegeven verbod, kunt u hiertegen een bezwaarschrift indienen. Dit bezwaarschrift richt u aan:

De burgemeester van Den Haag  
Postbus 12600  
2500 DJ Den Haag

Het bezwaarschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener
- b. de dagtekening
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.
- d. de gronden van het bezwaar

Bij het bezwaarschrift voegt u een kopie van de schriftelijke bevestiging, waarin de door de burgemeester gegeven voorschriften en beperkingen of het door de burgemeester gegeven verbod zijn opgenomen.

Indien u bezwaar heeft ingediend en indien, gelet op de betrokken belangen, onverwijlde spoed dat vereist, kunt u de President van de rechtbank verzoeken een voorlopige voorziening te treffen. Het verzoek hiertoe richt u aan:

Arrondissementsrechtbank 's Gravenhage  
Sector Bestuursrecht  
Bureau Voorlopige Voorzieningen  
Postbus 20302  
**250Q** EH Den Haag

Het verzoek om een voorlopige voorziening wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener
- b. de dagtekening
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het verzoek is gericht.
- d. de gronden van het verzoek.

Bij uw verzoek om een voorlopige voorziening voegt u een kopie van de schriftelijke bevestiging, waarin de door de burgemeester gegeven voorschriften en beperkingen of het door de burgemeester gegeven verbod zijn opgenomen.

#### Algemene richtlijnen

De volgende richtlijnen gelden voor alle vergaderingen en betogingen als bedoeld in artikel 4 van de Wet openbare manifestaties die in de gemeente Den Haag worden georganiseerd:

- a. De politie treedt op bij constatering van strafbare feiten en/of direct gevaar voor personen of goederen.
- b. Het is de organisatie of deelnemers niet toegestaan voorwerpen te verbranden tijdens de manifestatie dan wel gedurende de aanvang of de ontbinding.
- c. De organisatie ziet er op toe dat deelnemers aan de manifestatie geen alcohol bij zich dragen en/of gebruiken.
- d. De politie treedt in ieder geval op indien sprake is van blokkades van doorgaande routes, vitale knooppunten, overheidsgebouwen, bedrijven of instellingen, en het door aard, omvang of tijdsduur van de manifestatie op onaanvaardbare wijze toebrengen van schade aan derden.
- e. De Mobiele Eenheid kan zichtbaar aanwezig zijn.
- f. De manifestatie kan in ieder geval worden beëindigd indien de organisatie niet in staat is de orde te handhaven.
- g. Onder de deelnemers aan de manifestatie mogen geen stokken e.d. aanwezig zijn.
- h. Blokkades van wegen en kruisingen of splitsingen daarvan zijn niet toegestaan

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman

Cartoon: Jos Collignon


Vormgeving: Full House, Waddinxveen

Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen

Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

December 2007





de Nationale ombudsman  
Postbus 93122  
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63  
Fax (070) 360 75 72  
[www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)

