

DEMONSTRATIEBELEID GEMEENTE DEN HAAG

Demonstratiebeleid gemeente Den Haag

Het recht op betogen wordt beschermd door artikel 9 van de Grondwet en de Wet openbare manifestaties (Wom). In Den Haag vinden een kleine 1.500 betogingen¹ per jaar plaats. Nu er in Den Haag op dermate grote schaal gebruik wordt gemaakt van het grondrecht op betoging is het goed om het Haagse beleid ten aanzien van demonstraties vast te leggen. Laatstelijk is dit gebeurd bij Commissiebrief van 20 augustus 2014 (RIS275302). In deze brief was evenwel het demonstratiebeleid niet uitputtend beschreven. Gelet op de vaak (zeer) korte voorbereidingstermijn ten aanzien van demonstraties is het van groot belang dat alle betrokkenen (organisatoren, burgers en autoriteiten) weten op welke wijze er in Den Haag met demonstraties wordt omgegaan. Onderhavige beleidsregel kan deze duidelijkheid verschaffen en geeft daarmee rechtszekerheid.

Het begrip 'betoging'

Bij het recht op betogen staan drie elementen centraal staan: het element van gemeenschappelijkheid/collectiviteit, het element van openbaarheid en het element van meningsuiting.

Gemeenschappelijkheid

Het element van gemeenschappelijkheid/collectiviteit houdt in dat er sprake moet zijn van minimaal twee demonstranten. Dit beleid is dan ook niet van toepassing op zogenaamde 'eenmensprotesten'.

Openbaarheid

De Wom kent bepalingen voor openbare plaatsen (paragraaf II) en bepalingen voor andere dan openbare plaatsen (paragraaf III). Ingevolge artikel 1, lid 1, van de Wom wordt verstaan onder openbare plaats: een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Als voorbeelden van openbare plaatsen noemt de memorie van toelichting: de straat, de voor een ieder toegankelijke wegen, openbare plantsoenen, speelweiden, parken, en de voor een ieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, van winkelgalerijen, van stationshallen en van vliegvelden. Ook de voor ieder vrij toegankelijke wateren zullen veelal zijn aan te merken als openbare plaatsen.

¹ Hierna ook 'demonstraties' of 'manifestaties' genoemd.

Plaatsen die niet als openbare plaats in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wom kunnen worden aangemerkt, worden in artikel 8 Wom 'andere dan openbare plaatsen' genoemd. Hieronder kunnen worden verstaan voor het publiek toegankelijke plaatsen (zoals winkels, horecagelegenheden, kerken en voetbalstadions) en niet voor het publiek toegankelijke plaatsen (zoals verenigingen en sociëteiten) en woningen.

Voor manifestaties op andere dan openbare plaatsen geldt een lichter regime dan op openbare plaatsen. Voor openbare plaatsen geldt ingevolge artikel 3 Wom en artikel 2:3, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening voor de gemeente Den Haag (APV) een kennisgevingsplicht. Deze geldt niet voor andere dan openbare plaatsen.

Betogingen op andere dan openbare plaatsen kunnen zich in beginsel alleen voordoen op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Het collectief uiten van een mening anders dan in de openbaarheid, dus in een woning of op een niet voor het publiek toegankelijke plaats, kan niet worden aangemerkt als een betoging in de zin van artikel 9 Grondwet. Een dergelijke meningsuiting wordt derhalve niet beschermd door het recht op betogen, maar door de vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering.

Meningsuiting

Het derde element van het recht op betogen is de meningsuiting. Het gaat bij een betoging om het uitdragen van gedachten of wensen. Ofschoon er bij de meeste betogingen sprake zal zijn van het uiten van gedachten of gevoelens op politiek of maatschappelijk gebied, hoeft de meningsuiting in het kader van een betoging hier niet toe beperkt te blijven.

Uit de memorie van toelichting volgt, dat optochten die niet of niet primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben, zoals Sinterklaas- en carnavalsoptochten en bloemencorso's buiten de werkingssfeer van de Wom vallen. Dit geldt evenzeer voor andersoortige acties waarbij het niet (primair) gaat om het gemeenschappelijk uiten van een mening, of waarbij dit element op de achtergrond is geraakt. De regering noemt in dit verband het voorbeeld van acties waarbij het element van feitelijke dwang overheerst, zoals blokkades van wegen en waterwegen, samenscholingen, volksoplopen en dergelijke.

Kennisgeving en vooroverleg

In artikel 2:3, eerste lid, van de APV is bepaald dat organisatoren van een demonstratie in de zin van de Wom minimaal 4x24 uur van tevoren een kennisgeving moeten doen bij de burgemeester.

De politie, Eenheid Den Haag, ontvangt de kennisgevingen van demonstraties namens de burgemeester. Tijdige kennisgeving is van belang met het oog op een zorgvuldige voorbereiding en begeleiding van demonstraties. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat organisatoren van verschillende demonstraties op hetzelfde tijdstip op dezelfde locatie willen demonstreren. Tevens is een tijdige kennisgeving een waarborg voor goede afstemming met evenementen en diplomatieke bezoeken etc., die ook vrijwel dagelijks in Den Haag plaatsvinden, alsmede voor wegwerkzaamheden die in de stad worden verricht.

Indien nodig organiseert de politie een vooroverleg om praktische zaken en de standaardvoorschriften met de organisator te bespreken. Bij de voorschriften gaat het er bijvoorbeeld om dat er geen dikke stokken mogen worden meegevoerd, dat er geen gebouwen mogen worden geblokkeerd en dat de organisator moet voorzien in een eigen ordedienst. De standaardvoorschriften staan vermeld in bijlage 1.

Verder hanteert de driehoek standaard beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen. Deze zijn opgenomen in bijlage 2. Deze beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen zijn niet limitatief, maar kunnen naar aanleiding van de aard en de omvang van de demonstratie door de driehoek worden aangevuld.

Een ander punt van bespreking zijn de eventuele activiteiten die soms in het verlengde van de meningsuiting worden georganiseerd. Wanneer men bijvoorbeeld een groot springkussen voor kinderen wil neerzetten of parachutisten wil laten landen om extra aandacht te trekken, is een eenvoudige kennisgeving niet voldoende. Voor dit soort activiteiten moet aan de normale procedures en (veiligheids)eisen worden voldaan.

Doelcriteria

Artikel 2 Wet openbare manifestaties bepaalt, dat de beperkingsbevoegdheden die bij de wet worden gedelegeerd uitsluitend mogen worden ingezet:

- ter bescherming van de gezondheid;
- in het belang van het verkeer, en
- ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

De inhoud van de verschillende doelcriteria wordt tot op zekere hoogte beïnvloed door de context waarbinnen deze begrippen moeten worden toegepast. Zo zal de mate van orde en rust die naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen mede bepalend zijn voor de vraag wanneer er sprake is van (dreigende) wanordelijkheden. Hierbij kan van belang zijn of het al dan niet een openbare plaats betreft. Ook kan er reden zijn om tussen verschillende openbare plaatsen te differentiëren. De voorkoming en bestrijding van wanordelijkheden in de nabijheid van bijvoorbeeld gebouwen van buitenlandse vertegenwoordigingen, parlamentsgebouwen, beschermde natuurgebieden, ziekenhuizen en begraafplaatsen kan zwaardere eisen stellen dan op andere plaatsen het geval is. Ook het gewicht van het verkeersbelang kan variëren afhankelijk van het karakter van de plaats.

Alhoewel bij de toepassing van de beperkingsgronden met het oog op concrete situaties een afweging van belangen moet plaatsvinden, geldt in het algemeen dat in geen enkele beperkingsbevoegdheid de bevoegdheid mag worden gelezen het betreffende grondrecht illusoir te maken.

Bij de grondwetsherziening, noch bij de totstandkoming van de Wet openbare manifestaties is nader ingegaan op de precieze inhoud van het doelcriterium 'de bescherming van de gezondheid'. Van de zijde van de regering is slechts als voorbeeld genoemd, dat het recht op betoging geen beletsel behoort te vormen om bijeenkomsten te verbieden wanneer dat ter bestrijding van een epidemie vereist is. Inmiddels is uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State gebleken dat onder de bescherming van de gezondheid ook de gezondheid van de betogers zelf kan worden verstaan. Manifestaties waarbij de gezondheid van de betogers (ernstig) in het geding dreigt te komen zullen dan ook worden beperkt.

Met betrekking tot het doelcriterium 'het belang van het verkeer' wordt in het kader van de herziening van de Grondwet opgemerkt dat deze beperkingsgrond niet zodanig moet worden uitgelegd dat de vlotte afwikkeling van het verkeer steeds een hoger goed zou zijn dan de uitoefening van het grondrecht. Het is evenwel noodzakelijk dat bij het houden van betogingen ook aan de eisen van het verkeer aandacht wordt besteed. Tot welke hoogte

hiermee rekening moet worden gehouden, is afhankelijk van de concrete situatie. Zoals hiervoor vermeld kan bijvoorbeeld het karakter van de plaats van invloed zijn op het gewicht van het verkeersbelang.

Zoals gezegd geldt ook voor het doelcriterium 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden', dat de inhoud hiervan tot op zekere hoogte wordt beïnvloed door de context. Zo merkt de regering bijvoorbeeld op, dat de vraag of een samenstel van (verwachte) ongewenste gedragingen zo ernstig is dat van wanordelijkheden kan worden gesproken, niet alleen afhangt van de aard van die gedragingen, maar ook van de locatie van de manifestatie. De regering gaf voorts aan dat van een redelijke verwachting, dat een manifestatie gepaard zal gaan met wanordelijkheden, kan worden gesproken, indien deze verwachting objectief is en berust op ervaringsregels. Bij een beoordeling van een kennisgeving voor een demonstratie zal dus nadrukkelijk worden gekeken naar:

- de situatie van de beoogde demonstratielocatie, waaronder het risico op vermenging van groepen en het kunnen waarborgen van de veiligheid van wijkbewoners en demonstranten;
- de ervaringen met de organisator, en;
- de sfeer waarmee de demonstratie omgeven is.

Tijdens demonstraties worden er ter voorkoming van wanordelijkheden in ieder geval geen wapens, fakkels of voorwerpen die als wapens gebruikt kunnen worden toegestaan.

Beperken, verbieden en beëindigen

De Wom geeft de burgemeester de bevoegdheden om aangemelde demonstraties beperkingen op te leggen, preventief te verbieden of te beëindigen. In Den Haag wordt terughoudend met deze bevoegdheden omgegaan. Dat is een bewuste keuze. De unieke positie van Den Haag als internationale stad van vrede en recht en als regeringscentrum van Nederland brengt met zich dat de behoefte om te demonstreren groot is. Daarbij past een ruimhartig beleid dat gericht is op mogelijk maken, niet op beperken.

Verbieden

Artikel 5 lid 1 Wom maakt het mogelijk een manifestatie vooraf te verbieden.

Uit lid 2 blijkt dat een verbod slechts kan 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.

Volgens de memorie van toelichting hoeft een niet tijdige kennisgeving, of het niet tijdig verstrekken van de vereiste gegevens niet zonder meer te leiden tot een verbod van de manifestatie. De burgemeester heeft in dat geval wel een ruimere beoordelingsmarge, of de manifestatie doorgang kan vinden, gelet op de in artikel 2 genoemde belangen en gelet op de voor een goede gang van zaken vereiste maatregelen.

Indien aan de aanmeldingseisen is voldaan kan een manifestatie verder slechts in dwingende situaties preventief worden verboden. Daarom bepaalt onderdeel c dat een van de in artikel 2 genoemde belangen het verbod moet vorderen. Dat wil, aldus de memorie van toelichting, zeggen dat het belang in kwestie in de gegeven situatie 'preponderant' moet zijn. Voorts moet de situatie van dien aard zijn, dat niet met een lichtere maatregel, bijvoorbeeld het stellen van voorschriften en beperkingen, kan worden volstaan.

Het uitgangspunt van de gemeente Den Haag is om demonstraties niet preventief te verbieden. Er is de afgelopen jaren ook geen enkele demonstratie verboden.

Beperken

Naast het stellen van een verbod is de burgemeester ingevolge artikel 5 Wom bevoegd naar aanleiding van een kennisgeving beperkingen te stellen. Beperkingen kunnen worden gegeven met het oog op de in artikel 2 Wom genoemde doelcriteria. De in de artikel 2 Wom genoemde belangen hoeven de beperkingen niet te vorderen. Voldoende is dat zij ten dienste staan aan de belangen genoemd in artikel 2 Wom.

Beperkingen moeten worden gezien als een soort voorwaarden bij vergunningen. Het gaat om elementen van een beschikking voor een concreet geval en niet om algemeen verbindende voorschriften. Beperkingen omlijnen de toegestane manifestatie. Voorbeelden hiervan zijn het bepalen van de dag, het tijdstip waarop de manifestatie mag plaatsvinden, het volgen van een bepaalde route, het bewaren van afstand tot bepaalde gebouwen, het voorkomen van excessieve geluidsoverlast en het al dan niet laten deelnemen van voertuigen.

Het stellen van beperkingen dient gebaseerd te zijn op een zorgvuldige belangenafweging, waarbij alle van belang zijnde informatie wordt betrokken. Een beperking moet proportioneel

zijn en mag het recht op betogen niet illusoir maken. Zoals al aangegeven, is de afgelopen jaren geen enkele demonstratie preventief verboden en ook het opleggen van een beperking is een uitzondering.

Aan het stellen van een beperking aan een demonstratie gaat een zorgvuldige procedure vooraf. Zo wordt altijd eerst getracht in een gesprek met de organisator te komen tot afspraken over de demonstratie. Indien hierna toch een beperking nodig blijkt, wordt de organisator altijd in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven op een voorgenomen beperking.

De beperking wordt vastgelegd in een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit. De aanvrager heeft de gelegenheid om nog voor aanvang van de demonstratie een uitspraak te vragen van de (voorzieningen)rechter. Hieruit mag worden afgeleid dat een beperking niet lichtvaardig wordt opgelegd en dat de organisator voldoende rechtsmiddelen ter beschikking staan om een beperking aan te vechten.

Dit geeft, kort samengevat, het volgende beeld:

- De organisatie geeft in haar kennisgeving aan op welke wijze zij de demonstratie vorm wil geven;
- De burgemeester beoordeelt of dit gelet op de toetsingscriteria van de Wom mogelijk is en kan op grond hiervan beperkingen opleggen;
- Indien de organisator zich niet met de beperking van de burgemeester kan verenigen, is het uiteindelijk de rechter die oordeelt over de wijze waarop de demonstratie kan plaatsvinden.

Aanwijzingen tijdens demonstratie

Op grond van artikel 6 Wom is de burgemeester bevoegd tijdens een manifestatie aanwijzingen te geven, die de deelnemers in acht moeten nemen. Ingevolge artikel 2 Wom mogen ook aanwijzingen slechts worden aangewend met het oog op de in artikel 2 genoemde doeleinden.

In Den Haag geldt de volgende werkwijze ten aanzien van het geven van aanwijzingen. Indien de politie het met het oog op de belangen van artikel 2 Wom nodig acht dat er een bepaalde aanwijzing wordt gegeven aan de deelnemers van de demonstratie, dan neemt zij telefonisch

contact op met de burgemeester. Indien de burgemeester besluit een aanwijzing te geven dan deelt de politie de aanwijzing op de meest geschikte wijze mede aan de deelnemers van de demonstratie.

Beëindigen demonstratie

Naast het stellen van beperkingen, het geven van een preventief verbod en het geven van aanwijzingen is de burgemeester ook bevoegd om aan degenen die een manifestatie houden of daaraan deelnemen de opdracht te geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan. Op grond van artikel 7 Wom is hij hiertoe bevoegd, 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 criteria dat vordert.

De onderdelen a en b hebben betrekking op gevallen waarin de organisatoren of deelnemers van de demonstratie zich niet houden aan de voor hen geldende verplichtingen: handelen in strijd met de kennisgevingsplicht, een opgelegd verbod, voorschrift, beperking of aanwijzing. In andere gevallen volgt uit onderdeel c dat voor het beëindigen van een manifestatie voldaan moet zijn aan dezelfde strenge eisen als voor het vooraf verbieden daarvan: een van de doelcriteria van artikel 2 Wom moet dit vorderen. Volgens de regering kan hierbij worden gedacht aan situaties waarin in de nabijheid van de manifestatie zich een calamiteit voordoet, of ernstige wanordelijkheden (dreigen te) ontstaan van zodanige omvang dat gelet op de beschikbare middelen om deze te beteugelen, in redelijkheid slechts tot ontbinding van de manifestatie kan worden overgegaan.

Ook bij de gevallen onder a en b spelen de belangen van artikel 2 Wom overigens een rol, zij het een minder grote rol dan bij de gevallen onder c. In de gevallen onder a en b mag de burgemeester zijn bevoegdheid weliswaar slechts aanwenden met het oog op de belangen van artikel 2 Wom, maar deze belangen dienen in het geval onder c in veel grotere mate in het geding te zijn. De regering merkt hierover op dat het in de gevallen onder a en b steeds gaat om overschrijding van beperkingen in ruime zin die door de gemeentelijke overheid (mede) met het oog op de betrokken manifestaties zijn vastgesteld. De in artikel 2 genoemde belangen zijn bij het stellen van deze beperkingen al meegewogen. In het geval onder c gaat het echter om een nieuwe afweging, die in de plaats treedt van de eerder gemaakte afweging. Aan een dergelijke heroverweging mogen volgens de regering hogere eisen worden gesteld.

Voor het beëindigen van een demonstratie geldt dezelfde werkwijze als voor het geven van een aanwijzing tijdens een demonstratie.

Niet (tijdig) aangemelde demonstraties

Alhoewel, zoals uit het voorgaande blijkt, de burgemeester op grond van de Wom demonstraties, waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan, kan verbieden of terstond kan beëindigen is het beleid in Den Haag om ook bij niet (correct) aangemelde demonstraties in beginsel te zoeken naar mogelijkheden om deze te faciliteren, vooral wanneer de demonstratie betrekking heeft op een onderwerp dat onverwacht actueel is geworden (bijvoorbeeld bij acute politieke ontwikkelingen, al dan niet elders in de wereld). Jaarlijks worden tientallen niet (correct) aangemelde demonstraties gefaciliteerd.

Vanuit het eerder genoemde oogpunt van gezondheid, verkeer en wanordelijkheden kunnen hierbij van de organisatie, eerder dan bij tijdig aangemelde demonstraties, aanpassingen in tijd en plaats worden verlangd.

De keerzijde van deze faciliterende houding is wel, dat er soms organisatoren zijn die, hoewel zij de procedure kennen en er geen goede reden is om niet volgens de regels aan te melden, hierop anticiperen en hun demonstratie doelbewust niet (tijdig) aanmelden. Hierdoor moet er onverwacht en onnodig veel inspanning worden geleverd door de politie.

Ofschoon dus uitgangspunt is dat ook spontane demonstraties (die dus niet tijdig tevoren zijn aangemeld) zo mogelijk worden gefaciliteerd, wordt in die gevallen wel als regel proces-verbaal opgemaakt door de politie terzake van overtreding van de Wom juncto de APV. Dat geldt zeker voor demonstraties waarbij geen sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding. De demonstratie vindt dan in beginsel wel doorgang. Een en ander geldt ook voor niet (tijdig) aangemelde *tegendemonstraties*.

In bijlage 3 staat het handelingskader met betrekking tot demonstraties schematisch weergegeven.

Inzet politie bij demonstraties

Demonstraties worden in de driehoek zorgvuldig voorbereid. Daar worden de scenario's doorgenomen en de beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen en het maatregelenpakket vastgesteld. De politie voert uit en houdt toezicht op een ordelijk en veilig verloop van de

demonstratie. De inzet van de politie is onder meer afhankelijk van de aard van de demonstratie, de locatie, het tijdstip en samenloop met andere gebeurtenissen. Ervaringen met organisaties wegen zwaar. Soms is het nodig op grond van ervaringen extra afspraken met de organisator te maken, of een beperking op te leggen. Hierbij wordt steeds maatwerk geleverd. Een complicerende factor kan zijn dat het exacte aantal deelnemers aan een demonstratie niet altijd te voorspellen is.

In het geval dat de politie tijdens een demonstratie moet optreden, bijvoorbeeld omdat men zich niet aan de afspraken of beperkingen houdt, dan gebeurt dit altijd eerst na overleg met en op gezag van de burgemeester. Alleen in geval van onverwijlde spoed, waarbij de tijd ontbreekt om eerst contact op te nemen met de burgemeester, kan de politie bij overtreding van beperkingen of voorschriften de situatie ter plaatse beoordelen en direct op grond van artikel 11 WOM optreden. Indien de politie overgaat tot aanhoudingen, dan geschiedt dit op gezag van de Officier van Justitie.

Demonstraties bij volkenrechtelijke beschermde instellingen

In artikel 9 van de Wom zijn enkele bepalingen neergelegd die specifiek betrekking hebben op het Internationaal Gerechtshof, een diplomatieke vertegenwoordiging of een consulaire vertegenwoordiging.

Zo bepaalt het eerste lid dat deelnemers aan een demonstratie zich dienen te onthouden van gedragingen die het functioneren van de desbetreffende instelling kunnen aantasten. Of het functioneren van een instelling wordt aangetast dient in objectieve zin te worden beantwoord. Dit hangt af van de concrete situatie waarbij factoren als de omvang van de manifestatie en de aard en duur van de hinder een rol spelen. Volgens de regering is het door artikel 9 beschermde rechtsbelang niet los te zien van de in artikel 2 genoemde belangen van het verkeer en van de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Niet ieder ongewenst gedrag of samenstel van gedragingen dat het functioneren van de betrokken instelling aantast hoeft echter te worden aangemerkt als wanordelijkheden. Ook minder ernstig gedrag kan het functioneren van de instelling aantasten. Als voorbeelden noemt de regering geluidsoverlast door een verder rustige groep van demonstranten, van zodanige omvang dat de werkzaamheden daardoor ernstige hinder ondervinden, alsmede aan de belemmering, die het op zich ordelijk posten voor de ingang op kan leveren voor personen die het betrokken

gebouw willen betreden of verlaten. Vooral in zulke situaties bestaat volgens de regering behoefte aan de additionele bevoegdheden die artikel 9 geeft.

De meerwaarde van artikel 9 Wom is er volgens de regering in gelegen dat buiten twijfel wordt gesteld dat het belang van het continu functioneren van de instellingen in kwestie een zelfstandig rechtsbelang is. Deze bijzondere bescherming vloeit voort uit het volkenrechtelijk gewoonterecht. Artikel 9 heeft derhalve een aanvullend karakter en laat de bevoegdheden die krachtens de paragrafen II en III van de Wet openbare manifestaties aan gemeenteraad en burgemeester toekomen, onverlet.

Indien de demonstranten het functioneren van de instelling aantasten, dan kan de burgemeester aanwijzingen geven, die de demonstranten in acht moeten nemen. Als zij geen gehoor geven aan deze aanwijzing en de omstandigheden het vorderen, kan de burgemeester de demonstratie beëindigen.

Het is dus mogelijk om in Den Haag te demonstreren in de buurt van ambassades en het Internationaal Gerechtshof. De burgemeester heeft echter meer ruimte om zulke demonstraties aan aanwijzingen te onderwerpen, bijvoorbeeld ten aanzien van de afstand van de demonstratie tot het betreffende gebouw. Op grond van onder meer het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer moet de vrije toegang van personeel en bezoekers tot de diplomatieke vestiging zonder fysieke verstoring en angst kunnen doorgaan.

Ofschoon artikel 9 Wom niet de bevoegdheid geeft om vooraf beperkingen op te leggen, kan het rechtsbelang dat artikel 9 Wom beoogt te beschermen wel worden betrokken bij de afweging of er moet worden overgegaan tot het opleggen van beperkingen op grond van artikel 5 van de Wom. Bij een demonstratie direct voor de ingang van een diplomatieke vestiging zullen de belangen van artikel 2 van de Wom (gezondheid, verkeer en het bestrijden of voorkomen van wanordelijkheden) al snel in het geding komen. Een demonstratie direct voor de ingang van een diplomatieke vestiging kan immers leiden tot (heftige) tegenreacties van bezoekers van de vestiging, beveiliging of passanten. Dit klemmt temeer indien een eventueel politieoptreden wordt bemoeilijkt door het gebrek aan ruimte direct voor de ingang van een diplomatieke vestiging. Voorts is van belang dat het volgen van een demonstratie door de politie in de onmiddellijke nabijheid een ongewenst effect kan hebben op de demonstranten. Bij een demonstratie direct voor de ingang van een diplomatieke vestiging

bestaat in veel gevallen niet de mogelijkheid deze op voldoende afstand te volgen. Hierdoor komt de taak van de politie om het grondrecht te beschermen in het geding.

Gelet op het voorgaande zal er, op grond van artikel 5 van de Wom in combinatie met de verantwoordelijkheid die ingevolge artikel 9 Wom op de burgemeester rust om het ongestoord functioneren van diplomatieke instellingen te waarborgen, in beginsel niet met demonstraties direct voor de ingang van dergelijke instellingen worden ingestemd.

Tegendemonstraties

Het komt regelmatig voor dat partijen een demonstratie willen houden met als doel een tegengeluid te geven ten opzichte van een andere demonstratie. Het klassieke voorbeeld hiervan zijn de tegendemonstraties van extreem links tegen extreem rechts.

Tegendemonstraties worden net als iedere andere demonstraties getoetst aan de eerder beschreven doelcriteria. Uitgangspunt is dat er wordt gezocht naar mogelijkheden om de uiting te faciliteren binnen hoor- en zichtafstand van de andere demonstratie. Ter voorkoming van wanordelijkheden worden partijen daarbij waar mogelijk fysiek gescheiden (bijvoorbeeld door een gracht). Indien fysieke scheiding niet goed mogelijk is en/of er aanwijzingen zijn dat een partij uit is op confrontatie kan er worden besloten partijen verder uit elkaar te laten demonstreren.

Beleid ten aanzien van specifieke locaties

Niet iedere locatie is voor iedere uiting geschikt. In bijvoorbeeld drukke winkelgebieden en woonwijken kan er eerder zorg voor wanordelijkheden ontstaan door het risico op vermenging van demonstranten, tegendemonstranten en omstanders. Mensen moeten ook de ruimte krijgen zich te onttrekken aan een demonstratieve uiting. Hieronder worden van een aantal specifieke locaties de mogelijkheden en onmogelijkheden beschreven om daar te demonstreren.²

Het Plein

Er worden geen grote (maximaal 75-100 personen), of risicovolle demonstraties op het Plein toegestaan. Het Plein is hier niet voor geschikt. Het betreft een centraal gelegen, drukbezochte locatie met diverse horecagelegenheden, kantoren en woningen. Het Plein is tevens onderdeel van de belangrijkste looproute van en naar het Centraal Station. Vanwege deze

² Uiteraard kan er op veel meer locaties in Den Haag gedemonstreerd worden. Ook op deze locaties kan het, onder omstandigheden, nodig zijn beperkingen e.d. op te leggen, zoals hiervoor uitgebreid is beschreven.

omstandigheden bestaat er het ongewenste gevaar op vermenging van (winkelend) publiek, waaronder kinderen, en overige passanten met de demonstratie. Het Plein heeft verder een beperkt aantal, betrekkelijke nauwe, uitgangen. Hulpdiensten, waaronder de politie, kunnen hierdoor moeilijker ter plaatse komen in geval van calamiteiten of ongeregelde heden. Eventueel politieoptreden wordt voorts bemoeilijkt door de aanwezigheid van de vele terrassen.

Op grond van het voorgaande wordt tevens het maken van overlastgevend lawaai tijdens demonstraties op het Plein in tijd of geheel beperkt. Dit geldt ook voor het gebruik van hulpmiddelen die hinderlijk kunnen zijn zoals voertuigen, tenten etc.

Het Binnenhof

Het Binnenhof is een bij Algemene Maatregel van Bestuur aangewezen permanent Veiligheidsrisicogebied. Mede hieruit blijkt dat het Binnenhof een uiterst gevoelige locatie betreft. Tal van belangrijke instanties zijn aan het Binnenhof gevestigd, waardoor er veel politici rondlopen. Dit, in combinatie met de fysieke eigenschappen van het Binnenhof, te weten de beperkte ruimte en het geringe aantal vluchtroutes, maakt dat demonstreren op het Binnenhof gelet op de belangen van artikel 2 Wom niet verantwoord is. Hierbij is tevens van belang dat aan demonstraties zodanige fysieke ruimte moet worden gelaten dat de politie die op afstand kan volgen. Het volgen van een demonstratie door de politie in de onmiddellijke nabijheid kan immers een ongewenst effect hebben op de demonstranten. Deze mogelijkheid biedt het Binnenhof niet, waardoor de taak van de politie om het grondrecht te beschermen in het geding komt.

Hofplaats

Demonstraties op de Hofplaats zijn voor de politie moeilijk te beveiligen en demonstranten kunnen direct bij de gevel van het Tweede Kamer gebouw komen. Op grond hiervan wordt terughoudend met demonstraties op deze locatie omgegaan. In ieder geval kunnen er geen demonstraties plaatsvinden van meer dan 200 demonstranten.

Buitenhof

Op het Buitenhof is de ruimte beperkt. Op grond hiervan wordt terughoudend met demonstraties op deze locatie omgegaan. In ieder geval kunnen er geen demonstraties plaatsvinden van meer dan enkele tientallen personen.

Lange Vijverberg

Afhankelijk van de aard van de demonstratie kunnen op de Lange Vijverberg maximaal 50 tot 100 mensen veilig demonstreren. Voor de politie is dit operationeel een onhandige locatie en bij grotere aantallen kan het gevaarlijk zijn voor de deelnemers omdat men in de Hofvijver kan belanden.

Koekamp

Dit betreft een gewilde en zeer geschikte locatie voor (grotere) demonstraties in het centrum van Den Haag.

Malieveld

Ook dit betreft een gewilde en zeer geschikte locatie voor (grotere tot zeer grote) demonstraties in het centrum van Den Haag.

Het kernwinkelgebied

In het kernwinkelgebied is het erg druk met bezoekers, toeristen, winkelend publiek, openbaar vervoer etc. Hierdoor worden demonstratieve optochten en grote stationaire demonstraties door/in het kernwinkelgebied niet toegestaan.

Uitgaansgebieden

Manifestaties in uitgaansgebieden in de avonduren worden vermeden ter voorkoming van vermenging demonstranten en uitgaanspubliek, zeker in combinatie met duisternis. Een richttijd hierbij is 17.00 uur.

Woonwijken

De karakteristieken van een woonwijk maken deze locatie minder geschikt voor demonstraties. Zo zal er mogelijk eerder sprake zijn van een te nadelige invloed op het gewicht van het verkeersbelang. Ook het doelcriterium van het voorkomen van wanordelijkheden geeft aanleiding om terughoudend om te gaan met demonstraties in woonwijken. In woonwijken zal immers in de regel een groter risico bestaan op vermenging van groepen, waardoor het waarborgen van de veiligheid van wijkbewoners (waaronder kinderen) en demonstranten in het geding komt.

Demonstratieve tentenkampen

Een bijzondere vorm van demonstreren is demonstreren door middel van tentenkampen. De ervaringen met (langdurige) tentenkampen in steden zijn onverdeeld slecht. Van een kampement gaat een aanzuigende werking uit. Er worden steeds meer spullen in verzameld en mensen aangetrokken. Een deel van de openbare ruimte wordt voor het kampement geclaimd. Hierdoor wordt onder meer het toezicht op en overzicht van de demonstratie door de politie en de gemeente belemmerd. Kampementen kunnen op grond van de Wom niet op voorhand worden tegengegaan. Het is, gelet op het voorgaande, wel van groot belang dat een kampement opgeruimd blijft. Op basis van een uitspraak van de Raad van State mogen de volgende beperkingen worden opgelegd:

- De demonstratie mag in tijd worden beperkt tot één week;
- De omvang van een eventueel tentenkamp bestaat uit maximaal vijf tenten, met minimaal één volledig open zijde.
- Een kampement onder winterse omstandigheden is niet toegestaan.
- Tussen 22:00 uur 's avonds en 6:00 uur 's ochtends blijft de omvang van de demonstratie beperkt tot maximaal 30 personen.
- Gebruik van gastoestellen, gasflessen en andere op brandstof gestookte toestellen is niet toegestaan.

BIJLAGE 1

STANDAARDVOORSCHRIFTEN

- De organisatie draagt zorg voor een ordelijk verloop van de demonstratie.
- De organisatie draagt zorg voor een herkenbare ordedienst van 10% van het aantal deelnemers.
- De organisatie draagt zorg voor een contactpersoon ten behoeve van Politie, Eenheid Den Haag.
- Er zullen geen gebouwen, wegen en/of kruisingen of splitsingen hiervan worden geblokkeerd.
- In belang van de openbare orde en veiligheid, ter bescherming van de woon, werk- en leefomgeving is het niet toegestaan om stoffen te verbranden, zoals bijv., hout, oliën, kaarsen, fakkels ed.
- De demonstranten zullen geen gezichtsbedekkende kleding dragen.
- De demonstranten zullen geen wapens, fakkels of voorwerpen die als wapen gebruikt kunnen worden bij zich dragen
- De organisatie ziet er op toe dat deelnemers aan de manifestatie geen alcohol bij zich dragen en/of gebruiken.
- De organisatie zorgt ervoor dat de demonstratielocatie na de demonstratie schoon, heel en veilig wordt achtergelaten.

BIJLAGE 2: BELEIDSUITGANGSPUNTEN EN TOLERANTIEGRENZEN

Beleidsuitgangspunten

Het beleid is – rekening houdend met het (grond-)recht op demonstratie - gericht op:

- de demonstratie/manifestatie in goede orde te doen verlopen;
- het voorkomen dat groepen deelnemers zich afsplitsen van de manifestatie (anders dan de afgesproken petitie aanbiedingen);
- het voorkomen van confrontaties tussen deelnemers aan de manifestaties/demonstratieve optocht en derden;
- het tot aanhoudingen overgaan wanneer er sprake is van strafbare feiten;
- manifestatie te laten verlopen zoals vooraf is kennis gegeven en besproken;
- overlast te beperken voor derden.

Tolerantiegrenzen

De politie treedt in ieder geval op als er sprake is van:

- blokkades van doorgaande routes, vitale knooppunten, overheidsgebouwen, bedrijven en instellingen;
- confrontatie, dan wel dreigende confrontaties tussen de verschillende actiegroepen/demonstranten voorafgaand, tijdens en na de demonstraties;
- direct gevaar voor personen en/of goederen;
- het door aard, omvang of tijdsduur van de actie op onaanvaardbare wijze schade toebrengen aan derden;
- fysiek of verbaal de werkzaamheden van de hulpdiensten belemmeren of verstoren;
- dreigen met geweld en/of gebruiken van geweld tegen de hulpdiensten;
- het persoonlijk beledigen van politiepersoneel;
- het gooien van brandbommen, stenen, hout, verf etc.;
- overtredingen van de Wet Wapens en Munitie;
- strafbare feiten waarop voorlopige hechtenis is toegelaten;
- discriminatoire uitlatingen, -geschriften of -afbeeldingen;
- (mondeling of bij geschrift) aanzetten tot haat of discriminatie van mensen (art.137d SR);
- belediging;
- racistische leuzen;

- het in brand steken van voorwerpen;
 - bij verbranding pop - waarvan de naam van beoogd slachtoffer zeer duidelijk is
 - te zien als bedreiging;
 - overige verbrandingen: strijdig met art. 5:34 APV;
- aanzetten tot geweld tegen personen of goederen;
- meevoeren van voorwerpen geschikt om te worden gebruikt bij wanordelijkheden zoals een ketting, knuppel en beschermende middelen;
- meevoeren van voorwerpen die kennelijk het doel hebben het politieoptreden te hinderen;
- voeren van hakenkruizen.

De noodzaak van het politieoptreden dient afgewogen te worden tegen het effect op de openbare orde ervan. Het politieoptreden kan eventueel tijdelijk worden uitgesteld, indien gevaar voor escalatie aanwezig is of indien door optreden de veiligheid van personeel of derden gevaar loopt. Het politieoptreden dient zoveel mogelijk een de-escalerend karakter te dragen. Een eventueel optreden heeft een gefaseerd karakter.

Ten aanzien van de demonstratie geldt dat in eerste instantie, in overleg met de organisatie, de ordedienst van de organisatie zelf regulerend optreedt. Door de politie wordt een operationeel commandant ingezet die nauw contact zal onderhouden met de organisatie.

Bij ongeregeldheden is het streven erop gericht zijn om eerst politie-eenheden in te zetten in de vorm van Paraat Peloton ("vredestenue"). Indien wanordelijkheden aanhouden dan wel grootschalig worden, kan de mobiele eenheid (in "hard tenue") van de politie optreden. De politie probeert personen te blijven aanspreken op hun gedrag. Steeds wordt getracht weer terug te keren naar de voorgaande fasering. De politie zoekt vooraf contact met de burgemeester indien het opleggen van formele beperkingen wenselijk is en om toestemming te krijgen voor het optreden van de mobiele eenheid. Indien er vooraf geen mogelijkheid aanwezig is om deze toestemming te verkrijgen wordt zo spoedig mogelijk na het ME-politieoptreden met de burgemeester contact gezocht.

Het beleid is erop gericht in een zo vroeg mogelijk stadium te komen tot isolering en aanhouden van de ordeverstoorers. Als dit door omstandigheden niet mogelijk is wordt er naar gestreefd de ordeverstoorers van bepaalde plaatsen te verwijderen of te verspreiden. Er

wordt naar gestreefd om aanhoudingen zoveel mogelijk te laten plaatsvinden op een daartoe het meest geschikt geacht moment.

BIJLAGE 3: HANDELINGSKADER DEMONSTRATIES

Vóór manifestatie	De politie maakt afspraken over de manifestatie en deze worden bevestigd per e-mail. Indien nodig wordt overlegd met de gemeente en kan de burgemeester formele voorschriften en beperkingen stellen of de manifestatie verbieden.
Tijdens manifestatie	Indien de afspraken of het besluit van de burgemeester niet worden nageleefd, spreekt de politie de organisator hierop aan. Indien hieraan geen gehoor wordt gegeven, legt de politie contact met de burgemeester. De burgemeester kan, via de politie, een aanwijzing geven aan de demonstranten. In het uiterste geval kan hij, via de politie, de deelnemers de opdracht geven de samenkomst te beëindigen en uiteen te gaan. In geval van onverwijlde spoed, waarbij de tijd ontbreekt om eerst contact op te nemen met de burgemeester, kan de politie bij overtreding van beperkingen of voorschriften de situatie ter plaatse beoordelen en direct op grond van artikel 11 WOM optreden. Strafrechtelijk optreden door de politie vindt altijd onder gezag van de Officier van Justitie plaats.

Niet tijdig aangemeld	
Vóór manifestatie	In overleg tussen de politie en de gemeente wordt bezien of de aard en de omvang van de manifestatie, bijvoorbeeld vanwege actuele ontwikkelingen, bekorting van de termijn rechtvaardigen. Zo ja, dan wordt de aanmelding als tijdig behandeld (zie boven). Zo nee, ook dan wordt gezocht naar mogelijkheden om de manifestatie te faciliteren waarbij bij de organisator wordt aangedrongen op aanpassingen in tijd, plaats en vorm als dit vanuit operationeel oogpunt (bijvoorbeeld om overmatige politie-inzet te voorkomen) dienstbaar is. Bij manifestaties bij internationale instellingen geldt als extra overweging dat zij zich tijdig moeten kunnen voorbereiden om hun ongestoord functioneren te kunnen waarborgen. Gezien de korte voorbereidingstijd is het niet altijd mogelijk om eventuele beperkingen of een verbod formeel vast te leggen in een besluit van de burgemeester. Zo nodig gebeurt zo snel als mogelijk na de manifestatie. Wanneer een organisatie haar manifestaties herhaaldelijk zonder goede reden niet tijdig aanmeldt kan dit worden betrokken bij de beoordeling van volgende niet tijdige aanmeldingen.
Tijdens manifestatie	Zie tijdig aangemelde manifestaties.

Tijdens manifestatie	Geconfronteerd met een niet aangemelde manifestatie beziet de politie wat qua aard, omvang en locatie van de manifestatie mogelijk is. Eerdere ervaringen met de organisatie worden hierbij betrokken. Er wordt contact gelegd met de burgemeester met een operationeel advies. De burgemeester besluit of de manifestatie kan worden gefaciliteerd of dat deze moet worden beëindigd. Indien de manifestatie wordt gefaciliteerd geldt hetzelfde als bij niet tijdig aangemelde manifestaties. Indien de manifestatie niet wordt gefaciliteerd is een boete aan de orde.
----------------------	---

Stroomschema onaangekondigde demonstratie

