

Vergaderjaar 2016–2017

34 324

Evaluatie Wet openbare manifestaties

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2017

Op 16 oktober 2015 heb ik u het evaluatierapport toegezonden¹ over de Wet openbare manifestaties (Wom) van 3 juli 2015 van mr. B. Roorda, prof. J.G. Brouwer en prof. A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*. Vanwege de gedegenheid van het onderzoek en het aantal aanbevelingen dat daaruit is voortgekomen, heb ik u geïnformeerd dat ik u in 2016 een inhoudelijke reactie zou sturen. Met deze brief reageer ik, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, op de aanbevelingen uit het evaluatierapport.

Het evaluatierapport is gepresenteerd tijdens een bijeenkomst op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 16 september 2015. Daarbij waren vertegenwoordigers van de vier grote gemeenten en van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) aanwezig. Nadien hebben gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de VNG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en van de gemeente Amsterdam. Het rapport en de kabinetsreactie zijn ook besproken in het Strategisch Beraad Veiligheid. Ten slotte zijn in augustus 2016 de vier grote gemeenten, politie en Openbaar Ministerie geconsulteerd over de kabinetsreactie.

Achtergrond

De evaluatie is verricht om te bezien of de Wom, die dateert van 1988, bij de tijd gebracht dient te worden. De Wom geeft regels voor de collectieve uitoefening van het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6 Grondwet) en het recht tot vergadering en betoging (artikel 9 Grondwet). Sinds de totstandkoming van de Wom heeft het aantal manifestaties een grote vlucht genomen. Uit het evaluatierapport volgt bijvoorbeeld dat er in de gemeente Den Haag in 2007 305 demonstraties werden gehouden, tegenover zo'n 1500 demonstraties per jaar tegen-

¹ Kamerstuk 34 324, nr. 1

woordig in die stad. Ook de vorm van de manifestaties is veranderd. De klassieke demonstratie, in de vorm van een statisch protest of een optocht waarin borden worden meegedragen en leuzen worden gescandeerd, komt ook nu nog voor. De diverse demonstraties in de winter van 2015/2016 tegen de komst van vluchtelingen of tegen de veranderingen in de thuiszorgsector zijn daar voorbeelden van. Tegenwoordig hebben betogingen echter ook de vorm van bijvoorbeeld een demonstratieve fietstoer, een stille optocht, een protesttocht met (vracht)auto's of een demonstratief kampement.² Ook vinden in toenemende mate mengvormen plaats van betogingen en evenementen, zoals een betoging waarbij een concert wordt gegeven of een massaal tomatengevecht waarbij aandacht wordt gevraagd voor de Russische boycot van Nederlandse groenten en fruit. Daarnaast zorgen moderne media ervoor dat oproepen tot demonstraties gemakkelijk verspreid kunnen worden.

Conclusies van het kabinet naar aanleiding van het onderzoek

Op basis van signalen uit de praktijk, internationale aanbevelingen en discussies in de wetenschappelijk literatuur hebben de onderzoekers tien onderzoeksvragen gesignaleerd, die hebben geresulteerd in een uitgebreide analyse en diverse aanbevelingen. Het kabinet ziet in die analyse een bevestiging dat de Wom nog steeds een goede basis biedt voor het reguleren van manifestaties. Uit het evaluatierapport komt een beeld naar voren van een Wom die, bijna dertig jaar na de inwerkingtreding, ondanks alle voornoemde veranderingen, op grote lijnen nog goed functioneert. Over het algemeen wordt door de geïnterviewde praktijkexperts van gemeenten en politie van de vier grote gemeenten aangegeven dat zij goed uit de voeten kunnen met de Wom. De toename van het aantal manifestaties en de toegenomen diversiteit in de uitingsvormen doen een beroep op de flexibiliteit en organisatiekracht van gemeenten, politie en Openbaar Ministerie. Zij moeten deze manifestaties in goede banen leiden. Het recht om zo veel mogelijk ongehinderd te demonstreren of collectief de godsdienst of levensovertuiging te belijden staat bij hen echter voorop. Over het algemeen is het, ook bij nieuwe manifestatievormen, gelukt om op basis van de Wom – zo nodig – regulerend op te treden. Soms hebben rechterlijke uitspraken duidelijkheid gebracht over hoe om te gaan met nieuwe manifestatievormen, zoals ten aanzien van klokgelui in de vroege ochtend. Het kabinet concludeert dan ook dat de vraag die aan de evaluatie ten grondslag ligt – voldoet de Wom nog aan de eisen die daaraan vandaag mogen of zelfs moeten worden gesteld – bevestigend moet worden beantwoord. Dit neemt niet weg dat er praktische knelpunten zijn waar de Wom geen uitkomst in kan bieden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij demonstraties in de vorm van nachtelijke kampementen. Deze veroorzaken veel overlast, maar overlast is geen grond om een demonstratie te verbieden.

Reactie op de aanbevelingen

Niet tegenstaande het voorgaande ziet het kabinet op basis van de bevindingen in het onderzoeksrapport aanleiding om de Wom nader te verduidelijken. Daarmee beoogt het kabinet geen inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in de bevoegdheden die de Wom biedt aan het bevoegd gezag, maar slechts de wet te preciseren.

Het kabinet stelt voor de wet als volgt te wijzigen:

- De bevoegdheid om een betoging te verbieden (artikel 5 Wom) en te beëindigen (artikel 7 Wom) zal worden verduidelijkt. In de wetstekst zal

² B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, Evaluatie Wet openbare manifestaties, 3 juli 2015, p. 1

scherper tot uitdrukking worden gebracht dat in situaties waarin niet is of wordt voldaan aan voorschriften, beperkingen of aanwijzingen of waarin geen voorafgaande kennisgeving is gedaan, de genoemde bevoegdheid slechts zal worden gebruikt met in achtname van de belangen die worden genoemd in artikel 2 Wom. Voor die situaties waarin weliswaar is voldaan aan de voorschriften, maar inmiddels omstandigheden zijn ingetreden of dreigen in te treden waardoor de belangen genoemd in artikel 2 een verbod of beëindiging vorderen, zal worden verduidelijkt dat de omstandigheden dringend vereisen dat de betoging onmiddellijk (ten spoedigste) wordt verboden en beëindigd. Hiermee geeft het kabinet invulling aan aanbeveling twee. Bovenstaande wijziging sluit overigens aan bij de huidige toepassing van de Wom.

- De bevoegdheid om ook in het geval dat geen kennisgeving is gedaan van de voorgenomen manifestatie, voorschriften of beperkingen te stellen of een verbod te geven, wordt expliciet gemaakt in artikel 5, aanhef, Wom.

In de bijlage worden deze wijzigingen nader toegelicht³.

Handleiding voor de praktijk

In het rapport wordt voorgesteld om in een praktijkhandleiding handvatten te geven aan gemeenten en politie over hoe om te gaan met allerlei activiteiten die zich onder het mom van een betoging ontplooiën. Het kabinet ziet de meerwaarde van een dergelijke handleiding, omdat het in de praktijk soms lastig is gebleken om te onderscheiden wanneer sprake is van een betoging en wanneer niet (meer). Denk aan de eenmensprotesten tegen het koningshuis⁴ die in het evaluatierapport worden besproken, of aan de tentenkampen van de Occupy beweging. Het kabinet streeft ernaar om, in samenspraak met gemeenten, politie en OM, oplossingen voor dit soort praktische problemen in de praktijkhandleiding op te nemen. Het kabinet zal in de handleiding ook enkele aspecten meenemen van de aanbevelingen die de onderzoekers hebben gedaan en waarvan het kabinet een verduidelijking in de handleiding geschikter acht dan een wetswijziging, bijvoorbeeld ten aanzien van de maximum kennisgevingstermijn of de mogelijkheid om een manifestatieleider aan te laten stellen. De onderzoekers bevelen aan op deze punten verduidelijking te bieden door middel van een wijziging van de Wom. Het kabinet is echter van mening dat een handleiding de gewenste helderheid eveneens of zelfs beter kan bieden, terwijl het, overeenkomstig het uitgangspunt van de Wom, de ruimte laat aan gemeenten om op lokaal niveau afwegingen te maken ten aanzien van de regels die worden gesteld voor manifestaties. De gemeente Amsterdam is in samenwerking met de Nationale Politie al bezig met een dergelijke handleiding. Ik zal in overleg met hen bezien hoe dit initiatief landelijk bruikbaar kan worden gemaakt.

Ten slotte onderschrijft het kabinet een aantal aanbevelingen die niet om actie van het kabinet vragen. Voor een reactie per aanbeveling verwijs ik u naar de bijlage⁵.

Verdere proces

Het kabinet zal een voorstel tot wijziging van de Wom voorbereiden. Het kabinet zal in overleg treden met gemeente Amsterdam en de nationale

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Het voorbeeld uit het evaluatierapport is dat van studente Joanna die tijdens een bezoek van Koningin Beatrix in februari 2013 aan het Beatrixtheater in Utrecht protesteert tegen het koningshuis.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

politie over de handleiding en zal bij de totstandkoming desgewenst ook VNG en NGB betrekken. De uitgebreide analyse in het evaluatierapport zal daarvoor een goede basis vormen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk