

Vergaderjaar 2017–2018

34 349

Instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg (Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding)

I

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2018

Tijdens de behandeling op 12 juni jl. van het wetsvoorstel «Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding» is mijn voorgenomen reactie op het recente rapport van de Nationale ombudsman over het demonstratierecht aan de orde geweest. Hierbij bied ik u een afschrift van die reactie aan.

Tijdens de behandeling van voornoemd wetsvoorstel is tevens de motie-Schalk aanvaard, waarin wordt verzocht de wenselijkheid te onderzoeken van invoering van een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties.¹ In de bijgaande reactie wordt hierover opgemerkt dat ik daarop terugkom zodra het in de motie gevraagde onderzoek is afgerond.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹ Motie van het lid Schalk (SP), Handelingen I 2017/18, 34 349, G.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2018

Inleiding

Het demonstratierecht is een groot goed in onze open en vrije samenleving. Het belang daarvan wordt weerspiegeld in artikel 9 van de Grondwet en de Wet openbare manifestaties (Wom) die regels geeft 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). Deze wet is geëvalueerd in 2015.² Uit het evaluatierapport komt het beeld naar voren van een Wom die, bijna dertig jaar na de inwerkingtreding, ondanks verandering van het aantal en de verschijningsvorm van manifestaties en van de maatschappelijke context waarin zij plaatsvinden, op grote lijnen nog goed functioneert. Deze conclusie werd begin 2017 onderschreven door het vorige kabinet.³ Niettemin werd op basis van de bevindingen in het rapport aangekondigd dat aanleiding wordt gezien om de Wom op twee onderdelen nader te verduidelijken. Tevens werd aangekondigd dat in een praktijkhandleiding enkele aspecten zullen worden meegenomen waarvan het kabinet een verduidelijking in een handleiding geschikter acht dan een wetswijziging. In deze brief zal ik hierop nader ingaan.

Daarnaast bevat deze brief, overeenkomstig het verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 11 april 2018, een reactie op het rapport van de Nationale ombudsman van 14 maart 2018 met als titel «Demonstreren, een schurend grondrecht?».⁴

Verder ga ik in deze brief in op een toezegging die ik heb gedaan naar aanleiding van vragen van het lid Kuzu van de fractie van DENK over de intocht van Sinterklaas in Dokkum (vragenuur 21 november 2017). Ik heb toen aangegeven bereid te zijn om met burgemeesters het gesprek aan te gaan over de signalen dat burgemeesters te snel demonstraties verbieden met een beroep op de bescherming van de openbare orde.⁵

Tot slot heb ik tijdens het dertigledendebat over het demonstratierecht op 30 mei jl. de toezegging gedaan op enkele vragen van verschillende fracties terug te komen in deze brief. Gevraagd is onder welke voorwaarden de aanmeldplicht voor kleine demonstraties afgeschaft kan worden en om aan de hand van het rapport van de ombudsman met een eenduidig afwegingskader voor demonstraties te komen. Verder is geïnformeerd of de Wom nog goed functioneert en is gevraagd naar het verschijnsel «hostile audience» en het veranderde karakter van demonstraties en de rol van sociale media. In een tijdens het debat ingediende motie van het lid Özütok van de fractie van GroenLinks, die is aangenomen, is de regering verzocht om ervoor zorg te dragen dat de

² Kamerstukken II 2016/17, 34 324, nr. 1.

³ Kamerstukken II 2016/17, 34 324, nr. 2.

⁴ Raadpleegbaar op www.nationaleombudsman.nl. Onlangs is ook verschenen de zesde jaarlijkse rapportage van het College voor de Rechten van de Mens, waarin onder meer wordt ingegaan op het onderwerp demonstratievrijheid (raadpleegbaar op www.mensenrechten.nl). Op deze rapportage en de daarin gedane aanbevelingen zal nog een afzonderlijke reactie volgen.

⁵ In antwoord op Kamervragen over het rapport van de Nationale ombudsman is reeds aangekondigd dat de Tweede Kamer over deze gesprekken zal worden geïnformeerd (Kamervragen ingezonden op 16 maart 2018, kenmerk 2018Z04851, beantwoord op 9 april 2018).

handleiding van de gemeente Amsterdam en de politie bij alle gemeenten en bij alle politie-eenheden bekend wordt. Op deze tijdens het dertigleden-debat aan de orde gestelde zaken en de uitvoering van de motie-Özütok kom ik hierna terug in de onderdelen «Gesprekken met gemeenten», «Praktijkhandleiding» en «Wetgeving».

Mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, informeer ik u over bovenstaande onderwerpen als volgt.

Rapport Nationale ombudsman «Demonstreren, een schurend grondrecht?»

De Nationale ombudsman vraagt in zijn rapport aandacht voor een maatschappelijk belangrijk en veelbesproken thema, het recht om te demonstreren. In reactie op eerdere Kamervragen over dit rapport heb ik het uitgangspunt van de ombudsman onderschreven dat dit recht door de overheid zoveel als mogelijk moet worden beschermd en gerespecteerd.⁶

Het recht om te demonstreren wordt beschermd door de Grondwet en wordt nader gereguleerd in de Wom. Voor de uitvoering van deze wet is het lokale gezag verantwoordelijk. Het rapport van de Nationale ombudsman bevat veel aanbevelingen hoe deze taak door de overheid zorgvuldig, transparant en binnen de juridische kaders goed kan worden uitgevoerd. Volgens de ombudsman wordt het demonstratierecht in de praktijk niet altijd voldoende geborgd en is de uitdaging om ook bij controversiële (en dus risicovolle) demonstraties voor ogen te houden dat het uitgangspunt blijft dat de overheid faciliteert en beschermt. De overheid moet zich inspannen om demonstraties – hoe omstreden en impopulair de boodschap ook is – mogelijk te maken, ook al zit daar onmiskenbaar een zeker risico aan vast. Hier gaat het schuren en doen zich ingewikkelde dilemma's voor, aldus de ombudsman. Volgens de ombudsman neigt de overheid daarbij naar risicomijdend gedrag.

Dicht tegen de hiervoor geschetste conclusie(s) van de Nationale ombudsman aan liggen de signalen die zijn afgegeven door enkele Kamerleden tijdens een mondeling vragenuur op 21 november 2017 over de Sinterklaasintocht in Dokkum. Het beeld werd geschetst dat burgemeesters demonstraties te gemakkelijk verbieden met een beroep op de bescherming van de openbare orde. In reactie op de hiervoor genoemde Kamervragen heb ik aangekondigd uw Kamer te zullen informeren over de gesprekken die ik hierover met gemeenten heb gevoerd, waarbij ik ook heb aangekondigd daarbij te betrekken de vraag of het wettelijk kader gemeenten voldoende houvast biedt. De gevoerde gesprekken geven inzicht in de vraagstukken waarvoor met name gemeenten zich in de huidige demonstratiepraktijk gesteld zien en vormen in die zin een waardevolle aanvulling op het rapport en de onderzoeksresultaten van de Nationale ombudsman. Ik zal op de uitkomsten van deze gesprekken, en in samenhang daarmee ook op het rapport van de Nationale ombudsman, hierna nader ingaan.

Bij de gesprekken hebben de (wettelijke) uitgangspunten van de Wom centraal gestaan. Deze komen in essentie op het volgende neer. Vertrekpunt voor burgemeesters bij demonstraties moet altijd zijn dat deze doorgang vinden, tenzij regulering noodzakelijk is voor de bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of voor de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Voorschriften of beperkingen mogen geen betrekking hebben op de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens. Dat mensen aanstoot nemen aan

⁶ Aangangsel Handelingen II 2017/18, nr. 1722.

demonstraties waarbij zij met een onwelgevallig of impopulair standpunt worden geconfronteerd, is derhalve geen reden om niet alles in het werk te stellen om deze demonstraties mogelijk te maken. Op de burgemeester rust een positieve verplichting om noodzakelijke en passende maatregelen te nemen – bijvoorbeeld politiebescherming – om een vreedzame betoging te beschermen tegen «vijandelijke elementen» of tegenbetogingen. Belangen van anderen dan de demonstranten, zoals die van inwoners en omstanders, mogen op zichzelf niet leiden tot het beperken van een demonstratie. De Wom biedt daarvoor geen ruimte. Pas als aannemelijk is dat een reëel gevaar bestaat voor wanordelijkheden, die ook door middel van de inzet van politie niet afdoende in de hand kunnen worden gehouden, kan er grond zijn om een demonstratie te beperken of in het uiterste geval te verbieden.

Gesprekken met gemeenten

De gesprekken die de afgelopen periode met gemeenten zijn gevoerd over de Wom hadden tot doel een beeld te krijgen van hoe zij tot hun afwegingen komen, in het bijzonder waar het gaat om het beperken en verbieden van demonstraties in verband met de vrees voor wanordelijkheden. Het gaat om gemeenten met meer of minder ervaring met demonstraties en om gemeenten die in het nieuws zijn geweest omdat er een demonstratie is verboden.⁷ Daarnaast is over de Wom ook gesproken met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en Amnesty International.

Het beeld dat uit de gesprekken met gemeenten naar voren komt, is dat demonstraties in het overgrote deel van de gevallen zonder noemenswaardige problemen en in goed overleg met gemeente en politie plaatsvinden. Het verbieden van demonstraties is zeker geen algemeen gebruik. Het komt maar in een (zeer) beperkt aantal gevallen voor dat een demonstratie wordt verboden. Gemeenten gaan daarbij niet over één nacht ijs. Als een demonstratie wordt verboden, gaat het veelal om demonstraties over een controversieel onderwerp, vaak ook op een bijzondere locatie (bijvoorbeeld bij een moskee, een abortuskliniek of een ambassade), met concrete indicaties en aanwijzingen voor problemen die de situatie onbeheersbaar (kunnen) maken. Daarbij worden burgemeesters soms voor dilemma's geplaatst, zeker wanneer een demonstratie niet of pas laat wordt aangemeld of bij onverwachte en spontane situaties. Van de burgemeester wordt het uiterste gevraagd om een demonstratie te (blijven) beschermen en faciliteren, ook en juist als de inhoud of uitingsvorm van een demonstratie (in de ogen van sommigen) niet respectvol, provocerend of zelfs choquerend zou kunnen zijn, en de belangen van anderen dan die van de demonstrant nadrukkelijk in het gedrang komen. Gemeenten geven aan dat zij zich niet met de inhoud van demonstraties inlaten en zich daardoor niet laten leiden, maar dat de burgemeester – als beschermer van een onwelgevallige boodschap – geen gemakkelijke rol heeft richting samenleving, politiek en media, gelet ook op de andere taken en verantwoordelijkheden van de burgemeester.

Belangrijk knelpunt in de praktijk zoals dat naar voren kwam in de gesprekken is dat het voor gemeente en politie soms lastig is om een beeld te krijgen van risico's van een demonstratie, een en ander ook gezien tegen de achtergrond dat demonstraties de afgelopen periode zienderogen zijn toegenomen in aantal, diversiteit en verschijningsvorm.

⁷ Gesproken is met de gemeenten Den Haag, Dongeradeel (Dokkum), Eindhoven, Enschede, Gouda, Rijswijk, Utrecht en Veldhoven. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wom en een congres in Rotterdam op 4 oktober 2017 met als thema «Demonstratierecht in de praktijk», is eerder al gesproken met de gemeenten Amsterdam en Rotterdam.

Demonstrerende groepen zijn niet altijd homogeen, hun motieven zijn niet altijd vredelievend en soms wordt elk voorafgaand contact met de overheid ontlopen.⁸ Via sociale media kunnen binnen korte tijd grote groepen burgers op de been worden gebracht die hun stem laten horen, hetgeen gemakkelijk kan leiden tot confrontaties met de politie of tussen demonstrerende burgers onderling. Met name bij grootschalige demonstraties of demonstraties waar ordeverstoringen worden verwacht, wordt aan de hand van alle beschikbare informatie – per demonstratie – een risico-inventarisatie gemaakt en wordt over de tijdens de demonstratie te hanteren tolerantiegrenzen overlegd in de lokale driehoek. Daarbij staat (soms) ook informatie ter beschikking die niet algemeen bekend is. Ook wordt, als daar aanleiding voor is, contact gezocht met andere gemeenten.

Al met al blijkt het over het algemeen en in veruit de meeste gevallen goed te gaan, maar burgemeesters staan soms, met name bij demonstraties waarbij de boodschap lastig of provocerend is (en daarmee ook vaker risicovol), voor ingewikkelde inschattingen en afwegingen.

Hoewel het wettelijk kader objectieve gronden voor regulering bevat, vergt het reguleren van demonstraties uiteindelijk wel maatwerk en een inschatting van de burgemeester als het lokale gezag, die nauw samenhangt met (zijn kennis van) de plaatselijke situatie en openbare orde. De burgemeester legt over zijn of haar beslissing verantwoording af aan de gemeenteraad en eventueel aan de rechter. Toetsing door de rechter gebeurt in de praktijk maar in beperkte mate, omdat veel vraagstukken niet aan de rechter worden voorgelegd. De meest recente uitspraken van (voorzieningen)rechters over verboden en beperkingen vanwege de vrees voor wanordelijkheden zijn wellicht illustratief voor de diverse en weerbarstige demonstratiepraktijk. Twee beslissingen konden de rechterlijke toets doorstaan, maar in een ander geval bleek de motivering onvoldoende.⁹

Gelet op de dilemma's waarvoor burgemeesters zich in de praktijk zien gesteld en de aanhoudende signalen van onder meer de Nationale ombudsman dat gemeenten terughoudend(er) moeten zijn bij het opleggen van beperkingen en verboden, vind ik het van belang dat de uitgangspunten van de Wom en de borging van het demonstratierecht nadrukkelijk(er) onder de aandacht worden gebracht. Niet zozeer met het oog op de vele probleemloze demonstraties, maar vanwege de uitzonderlijke (lastige) demonstraties, waar de verantwoordelijkheid van burgemeesters voor het borgen van het belang van de openbare orde en veiligheid en het beschermen van burgers die niet demonstreren sterk wordt gevoeld. Ook en juist in die gevallen moet de focus gericht blijven op het fundamentele recht om te demonstreren. Ik kom hierop aan het slot van deze brief terug.

Praktijkhandleiding

In reactie op de eerder genoemde evaluatie van de Wom heeft mijn ambtsvoorganger de ambitie uitgesproken om enkele aspecten van de Wom te verduidelijken in een praktijkhandleiding. Daarbij is gemeld dat de

⁸ Niet vreedzame demonstraties genieten geen bescherming van het demonstratierecht.

⁹ Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland van 4 juni 2018 over de beperking van een demonstratie van Pegida door de burgemeester van Utrecht (ECLI:NL:RBMNE:2018:2504), uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam van 17 mei 2018 over het verbieden van een demonstratie op de Dam door de burgemeester van Amsterdam (ECLI:NL:RBAMS:2018:3407) en een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 14 juni 2018 over een noodbevel van de burgemeester van Veldhoven inhoudende dat een conferentie geen doorgang kon vinden (ECLI:NL:RBOBR:2018:2894).

gemeente Amsterdam in samenwerking met de politie al bezig is met een dergelijke handleiding en dat in overleg met hen zou worden gezien hoe dit initiatief landelijk bruikbaar zou kunnen worden gemaakt.

De handleiding van de gemeente Amsterdam in samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie is uiterlijk begin oktober gereed. Deze handleiding bevat uitgebreide informatie over vele aspecten die bij een demonstratie aan de orde kunnen komen. Onderdeel van de handleiding is een handige door de Amsterdamse driehoek vastgestelde checklist voor de politie op straat die met demonstraties te maken krijgt.

Het is zeer te prijzen dat de door de gemeente Amsterdam, het Openbaar Ministerie en de politie opgedane expertise en ervaring met demonstraties in een handleiding bijeen zijn gebracht. Het is ook goed dat gemeente, Openbaar Ministerie en politie op deze manier voorop willen gaan in het beschermen van het demonstratierecht. De praktijk leert dat andere gemeenten met vergelijkbare vragen en dilemma's te maken hebben rondom demonstraties. De handleiding kan daarbij houvast en inspiratie bieden. Deze zal daarom landelijk breed worden verspreid en onder de aandacht worden gebracht van gemeenten en alle eenheden van de politie.

Voor twee andere onderwerpen waarvan was aangegeven dat deze verduidelijking behoeven, is besloten dat daarover beter langs een andere weg helderheid kan worden geboden. Het betreft de (on)mogelijkheid om legeskosten te heffen voor demonstraties en het zo kort mogelijk houden van de (maximum) kennisgevingstermijn bij demonstraties. Deze onderwerpen hebben hun beslag gekregen in een nieuwe aangevulde toelichting van de model-APV van de VNG, die door veel gemeenten als uitgangspunt wordt gebruikt.¹⁰ De tekst daarvoor is gereed en zal naar verwachting nog deze zomer door de VNG worden gepubliceerd.

Tegen deze achtergrond zie ik onvoldoende aanleiding om met een afzonderlijke praktijkhandleiding of een aanvullend afwegingskader te komen voor het lokale bestuur (motie-Özütok). De handleiding van de gemeente Amsterdam, het Openbaar Ministerie en de politie is nagenoeg gereed en de Nationale ombudsman heeft inmiddels meerdere rapporten gepubliceerd. Daarnaast wordt de toelichting op de model-APV van de VNG aangevuld. Deze stukken kunnen verduidelijking en houvast bieden voor de praktijk. Daarmee wordt enerzijds recht gedaan aan de behoefte aan (meer) handvatten voor de praktijk, en anderzijds aan het uitgangspunt van de Wom dat de regeling van het demonstratierecht zoveel mogelijk aan het lokale bestuur wordt overgelaten. Er wordt bij demonstraties lokaal maatwerk geleverd, waarbij er een nauwe samenhang is met de plaatselijke openbare orde. Binnen de juridische kaders kan de invulling per gemeente dus verschillen. De handleiding van de gemeente Amsterdam, het Openbaar Ministerie en de politie is daar een mooi voorbeeld van. De soms ingewikkelde casuïstiek waarmee gemeenten geconfronteerd worden, laat zich ook niet altijd oplossen met aanvullende (wettelijke) kaders. Er zullen altijd (praktische) knelpunten zijn waarin de Wom soms lastig uitkomst biedt.

Wetgeving

Zoals aan het begin van deze brief vermeld, heeft mijn ambtsvoorganger naar aanleiding van de evaluatie van de Wom aangekondigd dat op twee onderdelen nog een voorstel zou worden voorbereid tot wijziging van de Wom. Het betreft louter een precisering van twee wettelijke bepalingen. Ik ben voornemens deze ondergeschikte (meer technische) wijzigingen bij

¹⁰ Het betreft de toelichting bij artikel 2.3 van de model-APV.

een eerste geschikte gelegenheid in gang te zetten, waarbij gedacht wordt aan het meenemen in een verzamelwet. Op dit moment zie ik geen reden voor verdere aanvullingen of aanpassingen van de Wom, mede gelet op de recente evaluatie van de wet en de met gemeenten gevoerde gesprekken, waaruit is gebleken dat over het algemeen het wettelijk kader als toereikend wordt ervaren.

Ik ben er geen voorstander van, zoals tijdens het dertigledendebat op 30 mei jl. aan de orde gesteld, om kleine manifestaties in de wet expliciet uit te zonderen van de kennisgevingsplicht. In de systematiek van de Wom is het aan de gemeenteraad overgelaten te bepalen voor welke gevallen een kennisgeving is vereist, afhankelijk ook van de plaatselijke situatie en behoeften. De kennisgevingsplicht voor demonstraties stelt gemeenten in de gelegenheid het faciliteren van een demonstratie voor te bereiden. Daarmee wordt ook het belang van de demonstrant en het welslagen van de demonstratie gediend. Voor zover bekend maken gemeenten tot nu toe (in hun APV) geen gebruik van de mogelijkheid om bepaalde (typen) manifestaties uit te zonderen van de kennisgevingsplicht. Ik heb ook geen signalen dat gemeenten daar gebruik van willen maken, omdat gemeenten in de praktijk belang (blijken te) hechten aan de kennisgevingsplicht en die plicht ook een legitiem doel dient.

Op de motie die is ingediend in de vergadering van de Eerste Kamer van 12 juni jl. over het wetsvoorstel «Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding», met het verzoek de wenselijkheid te onderzoeken van invoering van een algemeen verbod op gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties, kom ik terug zodra het in de motie gevraagde onderzoek is afgerond.¹¹

Tot slot

De vrijheid van demonstreren is in onze pluriforme samenleving een groot goed. Het is van wezenlijk belang dat dit recht door de overheid wordt beschermd en gerespecteerd. In theorie is dit een helder en onbetwist uitgangspunt, maar de toepassing daarvan in de dagelijkse praktijk valt niet altijd mee.

Naar aanleiding van zijn recente rapport heeft de Nationale ombudsman aangekondigd de berichtgeving over demonstraties actief te zullen volgen en de komende tijd hierover verder in gesprek te gaan met de overheid. Ik ondersteun dit van harte en onderschrijf het belang om voor dit onderwerp aandacht te blijven vragen en hierover in gesprek te blijven met alle betrokkenen. Ik zal mij daar ook voor inspannen, mede vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de Grondwet en het adequaat houden van het wettelijk kader in de Wom.

Zoals hiervoor gemeld zal de handleiding van de gemeente Amsterdam breed worden verspreid en actief onder de aandacht worden gebracht bij gemeenten en politie. In overleg met mijn ambtgenoot van Justitie en Veiligheid, de VNG en het NGB zal ik bezien hoe in opleidingen voor gemeenten (in het bijzonder voor de introductietrainingen voor nieuwe burgemeesters) en politie aan de bescherming van het demonstratierecht extra aandacht kan worden besteed. Verder zal ik het onderwerp met enige regelmaat op de agenda (blijven) zetten voor het Strategisch Beraad Veiligheid, waaraan onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en burgemeesters van enkele grote steden deelnemen. Ten slotte hecht ik eraan te vermelden dat op 4 oktober 2018 het jaarcongres zal plaatsvinden van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Dit jaarcongres zal dit jaar in het teken staan van grondrechten, en in het

¹¹ Motie van het lid Schalk (SP), Handelingen I 2017/18, 34 349, G.

bijzonder het demonstratierecht. Dit initiatief van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters zal op die wijze ook bijdragen aan het verder onder de aandacht brengen van het belang van de vrijheid van betoging in onze pluriforme samenleving en goede mogelijkheden bieden voor het delen van kennis en goede praktijkvoorbeelden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren