

EEN STUDIE NAAR DE
DEMONSTRATIEVRIJHEID
VOOR **RECHTS-EXTREMISTEN**



Studie: MSc *Political Science*
Richting: Dutch Politics
Vak: Thesis Seminar
Scriptiebegeleider: dhr. dr. J.P. Vollaard
Tweede lezer: dhr. prof. dr. R.B. Andeweg

Student: E.M.J. Lentze
e.m.j.lentze@umail.leidenuniv.nl
Studentnummer: 0832294

Opdracht: Masterthesis
Onderwerp: Een studie naar de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten
Deadline: maandag 10 juni 2013
Aantal pagina's: 132
Gebruikte woorden: 28 951

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk	Titel	Pagina
	INHOUDSOPGAVE	2
01.0	INLEIDING	4
02.0	LINKS- & RECHTS-EXTREMISME	7
	02.1 Definiëring	7
	02.2 De Nederlandse casus	10
	02.3 De Nederlandse Volks-Unie (NVU)	13
	02.4 De Anti-fascistische Aktie (AFA)	14
	02.5 Conclusie	16
03.0	HET JURIDISCHE KADER	18
	03.1 Het Nederlandse betogingsrecht	18
	03.1.1 Artikel 9 Grondwet en de Wet Openbare Manifestaties	19
	03.1.2 Artikel 11 van het EVRM	21
	03.2 Openbare ordehandhaving ex. artikel 172 e.v. Gemeentewet	23
	03.3 Opsporing van eventuele strafbare feiten	24
	03.4 Belangrijkste spelers	26
	03.5 Conclusie	30
04.0	HYPOTHESES & METHODE	32
	04.1 Algemene verwachtingen	32
	04.2 Liberaal-democratische grondrechten & extreemrechtse denkbeelden	33
	04.3 Overwegingen van rechters en rechts-extremisten	34
	04.4 Burgemeesters en de verruimde demonstratievrijheid	35
	04.5 Conclusie	36
05.0	ONTWIKKELING IN DE DEMONSTRATIEVRIJHEID	37
	05.1 De praktijk van preventieve verboden	37
	05.2 De jaren 1996-2000: (politieke en bestuurlijke) attitudewijziging	39
	05.3 De jaren 2001-2003: afgedwongen demonstratievrijheid	41
	05.4 De jaren 2004-2013: demonstratievrijheid verder ingekleurd	44
	05.5 Conclusie	45
06.0	OVERIGE RESULTATEN	48
	06.1 Liberaal-democratische grondrechten	48
	06.2 Extreemrechtse denkbeelden (en organisaties)	52
	06.3 Drijfveren van rechts-extremisten	56
	06.4 Gerechtelijke overwegingen	57

	06.5 Conclusie	59
07.0	DE CASUS DEN HAAG	61
	07.1 Lokaal beleid en regelgeving	62
	07.2 Voorschriften en beperkingen	64
	07.3 Conclusie	63
08.0	CONCLUSIE	66
09.0	SUMMARY	68
	LIJST VAN AFKORTINGEN	70
	OVERZICHT VAN FIGUREN EN TABELLEN	72
	BIBLIOGRAFIE	73
	APPENDIX	85

1. INLEIDING

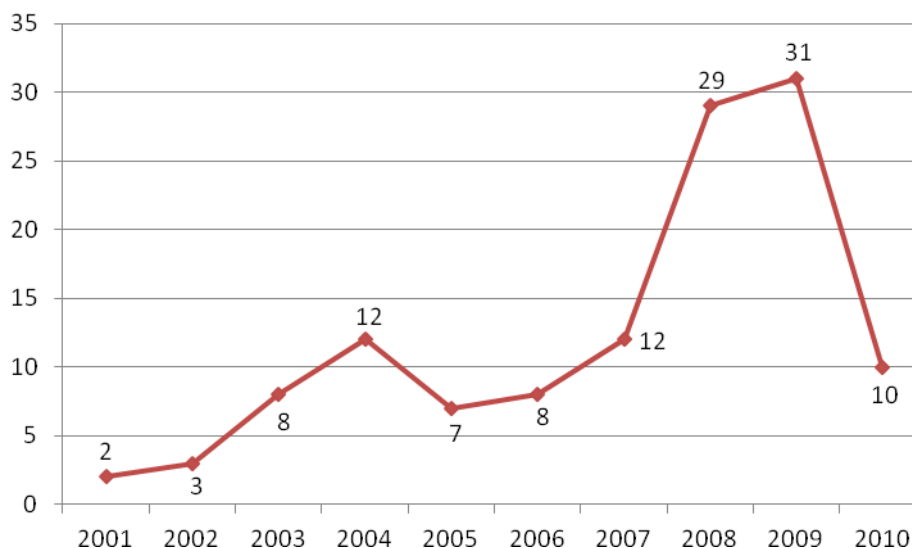
Op 22 juli 2011 werd Noorwegen getroffen door een rechts-extremistische terreuraanslag. Een autobom kwam tot ontploffing in het regeringscentrum van de hoofdstad Oslo. De explosie beschadigde meerdere gebouwen en er kwamen acht mensen om het leven. Vrijwel direct na deze bomaanslag volgde op het Noorse eiland Utøya een slachtpartij. Hierbij werden 69 personen, voornamelijk twintigers die het jongerenkamp van de Noorse Arbeiderspartij bezochten, door kogels dodelijk getroffen. In totaal vonden 77 mensen bij deze aanslagen de dood. Al gauw werd duidelijk dat de dader de 33-jarige Anders Behring Breivik was; een Noor die handelde uit rechts-extremistische motieven en getypeerd werd als “christenfundamentalist” en “islamcriticus” (bijvoorbeeld NRC, 2011). Voorts werd in 2011 bekend dat er een rechts-extremistisch verband bestond tussen tien moorden die tussen 2000 en 2006 in Duitsland waren gepleegd op voornamelijk niet-etnische Duitsers. Het bleek het werk te zijn van een neonazistische terreurgroep – de *Nationaal-Socialistische Ondergrondse*; in het Duits de *National-sozialistischer Untergrund* (NSU) genoemd. Deze terroristische groepering had in vier jaar tijd acht Turken, één Griek en één politieagente op basis van nazistische motieven vermoord. Voornoemde moorden staan (in Duitsland) ook wel bekend als de zogenoemde ‘Dönermoorden’, dit omdat het merendeel van de slachtoffers een dönersnackbar bezat. (ANP, 2012a en b).

De aanslagen in Noorwegen en Duitsland tonen aan dat het gevaar dat uit gaat van het rechts-extremistische gedachtegoed, tot op de dag van vandaag reëel is. In Nederland zijn momenteel zeker zes rechts-extremistische groeperingen actief met in totaal tenminste 110 actieve aanhangers (AIVD, 2010a: 5-7 en Wagenaar, 2010: 51). Het is daarom niet vreemd om onszelf af te vragen in hoeverre de Nederlandse overheid rekening houdt met geweld vanuit rechts-extremistische hoek. Gelet op de in 2013 aangekondigde bezuiniging van ruim 70 miljoen euro op de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), die voornamelijk onderzoek naar rechts-extremisten lijkt te treffen, zou men kunnen concluderen dat rechts-extremisme in Nederland niet als substantiële dreiging wordt ervaren (NRC, 2013). Zoals later in deze thesis nog uitgebreid zal worden behandeld, kenmerken rechts-extremistische groeperingen “(...) zich doordat ze antidemocratische doelstellingen (zeggen te) willen realiseren en daarbij ondemocratische middelen (zeggen te) willen inzetten” (AIVD, 2010a: 5). Hiermee zijn rechts-extremisten niet alleen radicaal in hun opvattingen, maar ook ten aanzien van de door hen aanvaardbaar geachte middelen om hun doelstellingen te verwezenlijken. Rechts-extremisten vormen dan ook in potentie een directe bedreiging voor de democratische rechtsorde. Dit levert discussie op omtrent de vraag hoeveel ruimte het rechts-extremisme eigenlijk moet worden geboden.

Betogingen zijn bij uitstek gelegenheden waarbij het rechts-extremistische gedachtegoed zich openlijk manifesteert en wordt verheerlijkt. In het licht van het vorenstaande is het uitermate interessant om te bestuderen hoe de overheid zich ten opzichte van rechts-extremistische demonstraties opstelt. Hier ligt in deze thesis dan ook de focus. Uit diverse bronnen blijkt dat in Nederland extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties lange tijd preventief werden verboden (zie bijvoorbeeld Van Donselaar, 2010: 44). Gerechtelijke toetsing bleef veelal achterwege (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 113). Dit veranderde nadat de *Nederlandse Volks-Unie* (NVU) in 2001 een preventief verbod

gerechtelijk succesvol aanvocht (zie bijvoorbeeld Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 114). Sedertdien vinden er op regelmatige basis extreemrechtse en rechts-extremistische betogingen in Nederland plaats (zie figuur 1.1). Daarmee lijkt de (feitelijke) demonstratievrijheid voor rechts-extremisten drastisch te zijn uitgebreid. Middels deze thesis tracht de auteur inzicht te verschaffen in de factoren die hebben geleid tot een verruiming van de betogingsvrijheid voor rechts-extremisten. Bovendien zal aandacht worden geschonken aan de manier waarop de overheid vanaf dat moment heeft gereageerd op rechts-extremistische manifestaties. Hoofdvraag daarbij is welke factoren de verruiming van de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten in Nederland hebben gestimuleerd en hoe met die verruiming (op lokaal niveau) is omgesprongen. Doel is (1) voormelde ontwikkeling in de demonstratievrijheid (voor rechts-extremisten) inzichtelijk te maken, (2) helderheid te verschaffen over de oorzaken die aan die ontwikkeling ten grondslag liggen en (3) de wijze waarop (lokale) overheden die verruimde demonstratievrijheid in de praktijk hebben ingevuld in kaart te brengen.

Figuur 1.1 – Extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties in Nederland



Bron: Wagenaar, 2010: 51 en Wagenaar en Van Donselaar, 2008: 54.

Opmerking: gegevens met betrekking tot het totale aantal extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties zijn slechts tot en met september 2010 beschikbaar.

De thesis is als volgt opgebouwd. Eerst volgt hoofdstuk 2 aangaande links- en rechts-extremisme. In dit hoofdstuk zullen de concepten extreemrechts en links- en rechts-extremisme worden gedefinieerd (hoofdstuk 2.1). Daarbij zal uiteen worden gezet welke groeperingen/formaties voor wat betreft Nederland als extreemrechts, dan wel links- of rechts-extreem kunnen worden aangemerkt (hoofdstuk 2.2.). Voorts volgt een korte introductie van de twee belangrijkste Nederlandse links- en rechts-extremistische organisaties (hoofdstuk 2.3 en 2.4). In hoofdstuk 3 wordt het relevante juridische kader met betrekking tot rechts-extremistische manifestaties nader toegelicht. Daarin zal eerst het Nederlandse betogingsrecht worden behandeld (hoofdstuk 3.1) alvorens bevoegdheden in het kader van de openbare orde ex. artikel 172 e.v. Gemeentewet (hoofdstuk 3.2) en relevante bepalingen uit het *Wetboek van Strafrecht* (Sr) aan de orde worden gesteld (hoofdstuk 3.3.). Op basis van de informatie uit hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 kunnen dan de belangrijkste spelers uit het rechts-

extremistische demonstratieproces worden gedestilleerd (hoofdstuk 3.4). Hoofdstuk 4 gaat over hypothesen en de methode van onderzoek. Nadat een algemene verwachting is geformuleerd (hoofdstuk 4.1.) volgen hypothesen met betrekking tot (a) liberaal-democratische grondrechten en extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) (hoofdstuk 4.2); (b) overwegingen van rechters en rechts-extremisten om tot een vonnis te komen respectievelijk juridisch te ageren (hoofdstuk 4.3); en (c) de wijze waarop lokale overheden – *in casu* burgemeesters – de verruimde demonstratievrijheid in de praktijk vorm hebben gegeven (hoofdstuk 4.4.). Vervolgens volgt hoofdstuk 5 waarin aan de hand van een uitvoerige literatuurstudie de gebeurtenissen die hebben geleid tot de verruimde demonstratievrijheid voor rechts-extremisten worden gereconstrueerd. In hoofdstuk 6 volgen de overige resultaten die op basis van de in hoofdstuk 4 geformuleerde hypothesen zijn gevonden. Hoofdstuk 7 gaat tenslotte in op het lokale Haagse demonstratiebeleid. De thesis sluit af met een conclusie (hoofdstuk 8).

2. LINKS- & RECHTS-EXTREMISME

Alvorens deze thesis overgaat tot een analyse van de oorzaken die mogelijk ten grondslag liggen aan de verruimde demonstratievrijheid voor rechts-extremisten en de wijze waarop met die verruimde demonstratievrijheid in de praktijk is omgesprongen, zal eerst helderheid moeten worden verschaft met betrekking tot de concepten extreemrechts en links- en rechts-extremisme. Dit is dan ook het doel van dit hoofdstuk. Eerst zullen de begrippen extreemrechts en links- en rechts-extremisme worden toegelicht (paragraaf 2.1). Vervolgens zal uiteen worden gezet welke organisaties in Nederland tot voornoemde stromingen kunnen worden gerekend (paragraaf 2.2). Tenslotte zullen twee organisaties, die ieder beeldbepalend zijn voor respectievelijk het links- en rechts-extremisme, worden geïntroduceerd (paragraaf 2.3 en 2.4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 2.5).

2.1 Definiëring

Al langere tijd bestaat er een groot (wetenschappelijk) debat omtrent de vraag wat het fenomeen extreemrechts (en rechts-extremisme) nu precies omvat (zie onder andere Eatwell, 2003 en Van der Valk en Van der Schans, 2011: 11). Tot op heden heeft dit echter niet geleid tot een algemeen aanvaarde definitie (Mudde, 2000: 10). Het gebrek aan consensus wordt ondermeer bemoeilijkt door “de beladen geschiedenis van het verschijnsel” als gevolg van de Tweede Wereldoorlog (Van der Valk en Van der Schans, 2011: 11). Extreemrechts wordt daardoor sterk geassocieerd met (de verschrikkingen uit) die oorlog. Volgens Van der Valk en Van der Schans brengt “die associatie (...) twee complicerende aspecten met zich” mee, die de definiëring en afbakening van het fenomeen niet bevorderen (2011: 11). Enerzijds is het begrip na de oorlog geworden tot een label om uiteenlopende “formaties, ideeën of personen in diskrediet” te brengen (Van der Valk en Van der Schans, 2011: 11). Hierdoor wordt de conceptuele afbakening negatief beïnvloed. Anderzijds zitten extreemrechtse en rechts-extremistische organisaties sedert 1945 in het politieke en sociale “verdomhoekje” (Van der Valk en Van der Schans, 2011: 11). Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop voornoemde formaties zich (naar de buitenwereld toe) opstellen. Zo zouden extreemrechtse formaties “de eigenlijke ideeën” verhullen teneinde als organisatie te kunnen overleven (Van der Valk en Van der Schans, 2011: 11-12). Deze tactiek is volgens Van Donselaar onderdeel van het zogenoemde “aanpassingsdilemma” (1995: 13). Hiermee wordt bedoeld op de spanningsveld tussen dreigende strafrechtelijke vervolging en maatschappelijke afkeuring versus voldoende herkenbaarheid richting de (radicale) achterban (Van Donselaar, 1995: 13 en Van der Valk en Van der Schans, 2011: 11). Dit spanningsveld zorgt voor een discrepantie tussen hoe extreemrechtse organisaties zich *front-stage* en *back-stage* gedragen (Van Donselaar, 1995: 13). Hierdoor is het moeilijk hedendaags extreemrechts en rechts-extremisme goed te kunnen karakteriseren (Davidović *et al.*, 2008: 173 en Van Donselaar, 1995: 13).

Als reeds opgemerkt heeft het fenomeen extreemrechts een directe link met de Tweede Wereldoorlog. Hier ligt dan ook grotendeels de oorsprong van dit verschijnsel. Voor ons begrip van waar extreemrechts nu precies voor staat, is het zinvol kort aandacht te besteden aan deze zwarte bladzijde uit de Europese geschiedenis en de kenmerkende eigenschappen van de nationaalsocialistische ideologie – kortweg nazisme. Onder leiding van Adolf Hitler is Nazi-Duitsland verantwoordelijk voor de dood van ruim 40 miljoen mensen en de genocide

op ondermeer 6 miljoen Joden (Kershaw, 2010: 240). De (wereld)oorlog die Hitler voerde alsmede de genocide die hij initieerde waren van, voor tot dan toe, ongekende proporties (Kershaw, 2010: 243). Deze gerichtheid op “totale destructie” vormt het centrale element van het nazisme uit de Tweede Wereldoorlog (Kershaw, 2010: 242-243). Voorts kenmerkte het regime zich door cumulatieve radicalisatie waardoor het “onmenselijke” geweld met de tijd bleef toenemen (Kershaw, 2010: 243). Volgens Kershaw kan nazisme worden gezien als een mix tussen fascisme en totalitarisme (2010: 241). Het nazisme blijft desondanks een opzichzelfstaand fenomeen dat, naast overeenkomsten met het fascisme en totalitarisme, in essentie ook duidelijke unieke kenmerken kent (Kershaw, 2010: 241-242). Zo nemen, in tegenstelling tot het fascisme en communisme, ‘ras’ en de daarmee direct verbonden concepten van ‘etnische zuivering’ en antisemitisme evenals het ‘Führerprincipe’ een centrale rol in binnen het (ook hedendaags) nationaalsocialisme (Kershaw, 2010: 241 en 247). Het nazisme kan echter niet gelijk worden gesteld met extreemrechts en rechts-extremisme. Daar waar het nazisme hoofdzakelijk naar de hierboven genoemde nationaalsocialistische ideologie uit de Tweede Wereldoorlog verwijst, zijn de concepten extreemrechts en rechts-extremisme heden ten dage vaak veel breder van karakter.

Vooromschreven achtergrond heeft er toe bijgedragen dat extreemrechtse en rechts-extremistische organisaties en individuen na de oorlog konden rekenen op een maatschappij die hen liever kwijt dan rijk was en daarom weinig bewegingsvrijheid toestond (Van der Valk en Van der Schans, 2011: 11 en Wagenaar en Van Donselaar, 2008: 43). Door politieke en maatschappelijke druk en afkeer werd extreemrechts geconfronteerd met het reeds genoemde aanpassingsdilemma. Enerzijds was er de dreiging van strafrechtelijke vervolging. Anderzijds de dreiging van vervreemding van de potentiële (radicale) achterban. Dit aanpassingsdilemma heeft grote invloed op de manier waarop voornoemde organisaties zich *front-* en *back-stage* manifesteren (Van Donselaar, 1995: 13). Hierdoor zijn sommige ideologische aspecten van extreemrechts en rechts-extremisme voor de buitenwereld niet altijd even goed zichtbaar. Dit heeft tot een veelheid aan definities geleid van wat de extreemrechtse ideologie nu precies behelst. Mudde biedt in zijn *The ideology of the extreme right* (2000) een overzicht van deze door diverse auteurs ontwikkelde definities. Zo beschouwen Hartman *et al.* extreemrechts bijvoorbeeld als “*progress-hostile forces*” (als aangehaald door Mudde, 2000: 10). De meeste wetenschappers definiëren extreemrechts echter aan de hand van verschillende ideologische kenmerken. Macridis wijst in dit licht op racisme, xenofobie en nationalisme (als aangehaald door Mudde, 2000: 10). Het kan echter ook uitgebreider zoals Falter en Schuman aantonen. Volgens hen bestaat extreemrechts ondermeer uit “extreem nationalisme, ethnocentrisme, anticomunisme, antiparlementarisme, antipluralisme, militarisme, *law-and-order*-denken, vraag naar een sterke politieke leider en of uitvoerende macht, anti-amerikanisme en cultuurpessimisme” (als aangehaald door Mudde, 2000: 11 en vertaald door EMJL).

De veelheid aan definities kan als verwarrend worden ervaren. Inzicht in de meest aangehaalde constitutionele factoren is daarom van belang. Volgens Mudde zijn dat: (1) nationalisme, (2) racisme, (3) xenofobie, (4) antidemocratie en een (5) sterke staat (2000: 11). Het is echter onduidelijk welke en hoeveel van voornoemde ideologische factoren aanwezig dienen te zijn alvorens gesteld kan worden dat er sprake is van een extreemrechtse ideologie, dan wel organisaties of individuen die dergelijke denkbeelden koesteren. De kwantitatieve, kwalitatieve of gemixte aanpak kunnen hier uitkomst bieden. Voor de kwantitatieve aanpak

geldt dat hoe meer van de reeds vermelde factoren aanwezig zijn, hoe sterker de aanwijzing is dat er sprake is van een extreemrechtse ideologie, organisatie of individu. De kwalitatieve aanpak richt zich juist op specifieke factoren die het, ter bepaling of iets of iemand extreemrechts dan wel rechts-extremistisch is, gewichtiger acht. Niet verwonderlijk vormt de gemixte aanpak een combinatie van voornoemde kwantitatieve en kwalitatieve aanpak.

Gelet op het reeds behandelde aanpassingsdilemma wijzen Van der Valk en Van der Schans erop dat de “openbare boodschap” van een specifiek extreemrechts gezelschap afzonderlijk beschouwd vaak onvoldoende is om hedendaags extreemrechtse organisaties te kunnen identificeren en karakteriseren (2011: 12). Voor een volledig begrip omtrent voornoemd fenomeen dienen derhalve de sociale genealogie, magneetfunctie en ideologie onder de loep te worden genomen (Van der Valk en Van der Schans, 2011: 12). Met sociale genealogie doelen Van der Valk en Van der Schans op het karakter van verwante organisaties waaruit de bestudeerde organisatie is ontstaan alsmede de achtergrond van personen die de bestudeerde organisatie hebben opgericht of erbij zijn aangesloten (2011: 12). Zo ontstaan extreemrechtse en rechts-extremistische organisaties vaak niet uit het ‘niets’, maar is er een directe link met vergelijkbare organisaties (uit het verleden) en daaraan verwante personen (Van der Valk en Van der Schans, 2011: 12). Hiermee hangt de magneetfunctie die organisaties vervullen “op (...) personen die blijk hebben gegeven van (...) extreemrechtse sympathieën” nauw samen (Van der Valk en Van der Schans, 2011: 12). Voorts zou de extreemrechtse ideologie volgens Van der Valk en Van der Schans worden gekenmerkt door (i) “een oriëntatie op het ‘eigene’, (ii) een afkeer van het ‘vreemde’, (iii) politieke tegenstanders en (iv) de gevestigde politiek (...) en (...) (v) een hang naar het ‘autoritaire’” (2011: 13). Van der Valk en Van der Schans merken hierbij direct op dat er tussen extreemrechtse organisaties onderling natuurlijk verschillen bestaan wat betreft hun interpretatie van het ‘eigene’, het ‘vreemde’, de politieke tegenstanders en de gevestigde politiek (Van der Valk en Van der Schans, 2011: 13). De door Van der Valk en Van der Schans gehanteerde graadmeter, inclusief de daarin vervatte ideologische kenmerken, is echter het meest recent ontwikkeld en vormt dan ook het uitgangspunt voor de tweejaarlijks uitgebrachte *Monitor Racisme & Extremisme*, waarin uitgebreid verslag wordt gedaan van de laatste stand van zaken op het gebied van racisme en diverse vormen van extremisme (zie bijvoorbeeld Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 73; Davidović *et al.*, 2008: 169-170 en Rodrigues en Wagenaar, 2010a: 63). Precies hierom fungeert vooromschreven graadmeter ook in deze thesis als leidraad. De lezer dient zich dus steeds ervan bewust te zijn dat, wanneer deze thesis rept over extreemrechtse organisaties, wordt bedoeld op organisaties die middels hun sociale genealogie, hun magneetfunctie en ideologie blijk hebben gegeven van een extreemrechtse oriëntatie.

Al een paar keer zijn de termen extreemrechts en rechts-extremisme de revue gepasseerd. Dat is niet voor niets. De thesis hanteert met betrekking tot extreemrechts en rechts-extremisme eenzelfde systematiek als de *Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst* (AIVD) doet (zie bijvoorbeeld 2010a: 4-7). De AIVD maakt (in haar rapportages) stevast onderscheid tussen extreemrechts en rechts-extremisme op basis van een subtiel verschil in definitie van beide concepten (AIVD, 2010a: 4-7). Volgens de AIVD wordt extreemrechts gevormd door personen, groepen en organisaties die (rechts-)extreem zijn in hun opvattingen – bijvoorbeeld wat betreft hun xenofobische en nationalistische gedachtegoed –, maar binnen

de “wettelijke kaders van de democratische rechtsorde” blijven (2010a: 4). Tevens worden zij gekenmerkt door “de inzet van democratische middelen”, waarmee zij hun ondemocratische idealen trachten te verwezenlijken (AIVD, 2010a: 5). Volgens de AIVD verschillen extreemrechts en rechts-extremisme in die zin van elkaar dat, binnen het rechts-extremisme “(...) het uiterste wordt nagestreefd of aanvaardbaar wordt geacht en daarbij de kaders van de democratische rechtsorde worden overschreden” (AIVD, 2010a: 4). Anders gezegd kenmerken rechts-extremistische groeperingen “(...) zich doordat ze antidemocratische doelstellingen (zeggen te) willen realiseren en daarbij ondemocratische middelen (zeggen te) willen inzetten” (AIVD, 2010a: 5). Hiermee zijn rechts-extremisten niet alleen radicaal in hun ‘opvattingen’, maar ook in de door hen aanvaardbaar geachte middelen om deze doelstellingen te verwezenlijken. Rechts-extremisten vormen dan ook een directe bedreiging voor de democratische rechtsorde. Voorts wordt voor afbakening van het links-extremisme in deze thesis eenzelfde stramien gevolgd als de AIVD hanteert om rechts-extremisme van extreemrechts te onderscheiden. Extreemlinks zijn derhalve de personen, groepen en organisaties die (links-)extreem zijn in hun opvattingen, maar wel de democratische rechtsorde respecteren. Links-extremistische groeperingen kenmerken zich daarentegen door hun linkse antidemocratische doelstellingen en bereidheid om ondemocratische middelen in te zetten. Uit verschillende stukken van de AIVD blijkt dat er diverse groeperingen – bestaande uit ondermeer antifascisten, anarcho-extremisten, dierenrechtenextremisten en organisaties die zich “intimiderend en/of gewelddadig” verzetten tegen het asiel- en vreemdelingenbeleid – als links-extremistisch worden aangeduid (zie bijvoorbeeld AIVD, 2013: 30-31). Deze thesis richt zich enkel op de rechts-extremistische tegendemonstranten – *in casu* antifascisten –, aangezien het hoofdthema de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten betreft.

2.2 De Nederlandse casus

Op basis van verscheidene AIVD-rapportages en de tweejaarlijkse *Monitor Racisme & Extremisme* kunnen, voor wat betreft Nederland, de volgende extreemrechtse en rechts-extremistische organisaties worden onderscheiden. Groeperingen die in zekere zin “zijn voortgekomen uit de (...) Centrumstroming” – een verzamelnaam van diverse politieke organisaties die hun oorsprong vinden in de extreemrechtse politieke partijen als de *Centrumdemocraten* (CD) en de *Centrumpartij* (CP en CP’86) – waaronder de *Nationale Alliantie* (NA), de *Nieuwe Nationale Partij* (NNP), de *Nationale Volksbeweging* (NVB), *Nieuw Rechts* en *Voorpost* behoren volgens de AIVD tot het extreemrechtse politieke landschap. Voormelde groeperingen zijn dus weliswaar (rechts-) extreem in hun opvattingen, maar respecteren de democratische rechtsorde. Zij kenmerken zich door de inzet van democratische middelen. Tot het rechts-extremistische landschap behoren daarentegen ondermeer de *Nederlandse Volks-Unie* (NVU), de *Nationale* of *Nationaal-Socialistische Actie/Autonome Nationale Socialisten* (NSA/ASN) tegenwoordig ook bekend als de *Anti-Capitalist Network* (ACN), het van oorsprong Britse *Racial Volunteer Force* (RVF), het *Blood & Honour* (B&H), *Combat 18* (C18) en de *Nationale Jeugd Nederland* (NJN) (AIVD, 2010a: 5-7). Deze groeperingen kenmerken zich juist door hun antidemocratische (rechts-extreme) doelstellingen en hun bereidheid daarvoor ondemocratische middelen in te zetten. De thesis stelt nadrukkelijk de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten centraal, omdat deze groep – gelet op de voor hen kenmerkende bereidheid ondemocratische middelen in te

zetten voor hun antidemocratische doelstellingen – een directe potentiële bedreiging voor de democratische rechtsorde vormt. Hierbij ligt de focus op voormelde NVU aangezien het deze organisatie is die, in tegenstelling tot andere rechts-extremistische groeperingen, op regelmatige basis manifestaties in Nederland (en buitenland) organiseert, dan wel daaraan deelneemt (AIVD, 2010a: 6 en Wagenaar en Van Donselaar: 49). Demonstraties zijn inmiddels verworpen tot de *corebusiness* van de NVU (Van Wagenaar en Van Donselaar, 2008: 49).

De thesis heeft als doel (1) de ontwikkeling in de demonstratievrijheid (voor rechts-extremisten) inzichtelijk te maken, (2) helderheid te verschaffen over de oorzaken die aan die ontwikkeling ten grondslag liggen en (3) het in kaart brengen van de wijze waarop (lokale) overheden die verruimde demonstratievrijheid in de praktijk hebben ingevuld. Hierdoor kan een introductie tot de directe politieke tegenstanders niet achterwegen blijven. De demonstratievrijheid voor rechts-extremisten is immers ook mede van anderen afhankelijk. Het zijn doorgaans links-extremisten die zich actief tegen rechts-extremisten verzetten. Uit verschillende stukken van de AIVD blijkt dat er diverse groeperingen als links-extremistisch worden aangemerkt (zie bijvoorbeeld AIVD, 2013: 30-31). Deze thesis beperkt zich echter enkel tot de links-extremistische tegendemonstranten – *in casu* de antifascisten. Voor wat betreft Nederland begeeft de *Anti-Facistische Aktie* (AFA) zich hoofdzakelijk op het gebied van racisme- en fascismebestrijding. Dit doet de AFA vaak door rechts-extremistische demonstraties – met name manifestaties van de NVU – met geweld te verhinderen en/of te verstoren en daarmee vormt zij een directe bedreiging voor de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten (AIVD, 2010b: 1-2 en 2011: 15). Strikt genomen zet de AFA dus ondemocratische middelen in – *in casu* geweld – ter verdediging van haar (linkse) idealen die tot op zekere hoogte antidemocratisch zijn, namelijk: het inperken/onmogelijk maken van de demonstratievrijheid van andersdenkenden en in het bijzonder van rechts-extremisten. Conform het hierboven gepresenteerde stramien is zij daarmee links-extremistisch. Overigens lijkt het antifascisme en -racismemonopolie van de AFA de laatste jaren af te brokkelen getuige de toenemende samenwerking met andere linkse actiegroepen, zoals antiglobalisten, milieu- en dierenrechtenactivisten, anarcho-extremisten, et cetera (AIVD, 2011: 15-16). Het is natuurlijk wel de vraag in hoeverre bijvoorbeeld lidmaatschappen onderling overlappen en derhalve of er daadwerkelijk meer spelers actief zijn in het buitenparlementair bestrijden van rechts-extremisten. In de volgende twee paragrafen zal dieper worden ingegaan op de twee belangrijkste spelers uit het Nederlandse links- en rechts-extremistische kamp, respectievelijk de AFA en de NVU.

Tabel 2.1 - Links- en Rechts-extremisme in Nederland

Stroming	Naam	Afkorting
Extreemrechts	Centrumdemocraten	CD
	Centrumpartij	CP/CP'86
	Nationale Alliantie	NA
	Nationale Volksbeweging	NVB
	Nieuwe Nationale Partij	NNP
	Nieuw Rechts	
	Voorpost	
Rechts-extremisme	Blood & Honour	
	Combat 18	C18
	Nationaal-Socialistische Actie/Autonome Nationale Socialisten (Anti-Capitalist Network)	NSA/ANS
	Nationale Jeugd Nederland	NJN
	Nederlands Volks-Unie	NVU
	Racial Volunteer Force	RVF
Links-extremisme	Anti-Facistische Aktie	AFA

Bron: AIVD, 2010a: 5-7 en 2013: 30-32.

2.3 De Nederlandse Volks-Unie (NVU)

De *Nederlandse Volks-Unie* (NVU) werd in 1971 in Amsterdam opgericht en was het resultaat van een aantal “nationale werkcongressen” die werden georganiseerd door de Purmerendse rechts-extremist en banketbakker Guus Looij (AFS, 2013; Bouw *et al.*, 1981: 57; Van Donselaar, 1991: 142, 144 en 146; Kafka, 2013a en NVU, 2013a). Looij was afkomstig uit de extreemrechtse *Actiegroep Vlaanderen* en stond bekend om zijn streven naar meer eenheid binnen extreemrechts (Bouw *et al.*, 1981: 57 en Van Donselaar, 1991: 144). Deze aspiratie werd middels de oprichting van de NVU deels gerealiseerd. De Actiegroep Vlaanderen en het *Nieuw Rechts Front* (NRF) hielden op te bestaan en vooraanstaande personen uit beide organisaties gingen belangrijke posten binnen de nieuwe NVU bekleden (Bouw *et al.*, 1981: 57 en Van Donselaar, 1991: 146). Er was echter geen sprake van een fusie tussen voornoemde groeperingen.

De hand van oprichter Looij was duidelijk herkenbaar binnen het gedachtegoed van de NVU. Zo was het Looij die het Groot-Nederlands streven en het nationaalsocialisme binnen de NVU introduceerde (Bouw *et al.*, 1981: 57; Van Donselaar, 1991: 144-145 en Kafka, 2013a). Dit resulteerde ondermeer in de adoptie van het ‘Leidend Beginsel’; een beginsel dat nagenoeg letterlijk werd overgenomen van de verboden *Nationaal-Socialistische Beweging* (NSB) van Anton Mussert (Van Donselaar, 1991: 145). Daarnaast zette de NVU zich van oudsher in voor eerherstel van oorlogsmisdadigers en andere landverraders (AFS, 2013; Van Donselaar, 1991: 146 en Kafka, 2013a). Onduidelijkheid omtrent het nazistische gehalte van de partij is dan ook onmogelijk. Tot op de dag van vandaag is het NVU-programma doordrenkt met nazistische en fascistische opvattingen. Zo pleit de huidige NVU ondermeer voor “tegen vervreemding van onze maatschappij en cultuur”, “herinvoering van de doodstraf”, “tegen de internationale kapitalistische uitbuiting van de burgers”, “Nederland en Vlaanderen, herenigd in één Groot-Nederland”, “onmiddellijk verbieden van ritueel slachten, dus sluiting van joodse slachthuizen”, “geen Nederlands bloed voor de belangen van Israël en de Verenigde Staten” en “een duidelijk anti-zionistische en anti US-imperialistische koers” (NVU, 2013b).

Sedert de oprichting profileert de NVU zich in haar retoriek openlijk als dé (neo)nazistische en rechts-extremistische politieke partij van Nederland (AIVD, 2010a: 5-6 en Van Donselaar, 1997: 9). Deze politieke ‘openheid’ heeft de NVU echter nimmer voldoende stemmen opgeleverd om zitting te mogen nemen in welk Nederlands wetgevend orgaan dan ook (Kafka, 2013b; NVU, 2013a en Rodrigues en Wagenaar, 2010b: 7). Zo nam de NVU tevergeefs deel aan de Tweede Kamerverkiezingen van 1977, 1981 en 1982 en meerdere lokale verkiezingen (Van Donselaar, 1997: 36; Rodrigues en Wagenaar, 2010b: 7 en Parlement & Politiek, 2013a-c). De electorale aantrekkingskracht slonk met de tijd, wellicht als gevolg van de electorale opkomst van meer ‘gematigde’ extreemrechtse partijen als de Centruumpartij (CP), CP’86 en de Centrum Democraten (CD) in de laatste twee decennia van de twintigste eeuw.

De NVU tracht dan ook middels andere kanalen haar nazistische propaganda ten gehore te brengen. Met name vanaf 2001 manifesteert de NVU zich nadrukkelijk als buitenparlementaire partij getuige de veelheid aan provocatieve manifestaties (Wagenaar en Van Donselaar, 2008: 49 en NVU, 2013c). Onder leiding van huidig NVU-voorman/neonazi Constant Kusters vaart de NVU sedert 2000 een “legalisatie-/consensuskoers” waardoor

demonstraties en manifestaties door middel van “overleg en overeenstemming” worden aangevraagd (NVU, 2013a). Doel is om ingrijpen van de overheid zo veel mogelijk te vermijden en tegelijkertijd toch publiciteit voor de NVU en haar denkbeelden te generen (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 112 en NVU, 2013a). Hierdoor kan enige verwarring ontstaan omtrent het karakter van de NVU. In de AIVD-rapportages wordt de NVU nog steeds gekwalificeerd als rechts-extremistisch en daarmee kan worden geconcludeerd dat de NVU, ondanks haar ‘legalisatie-/consensuskoers’, geen afstand heeft gedaan van haar antidemocratische idealen en haar bereidheid om deze desnoods via ondemocratische middelen te bewerkstelligen (AIVD, 2013: 31-32).

Dat de NVU tot op de dag van vandaag bestaat is overigens opmerkelijk. De partij *an sich* lijkt immers voldoende handvatten te bieden voor een verbod. Het (neo)nazistische karakter van de NVU heeft er dan ook toe bijgedragen dat de vraag naar een partijverbod sedert de oprichting nimmer van de maatschappelijke agenda is verdwenen. Het duurde echter tot 1978 voordat de eerste poging om de partij te verbieden daadwerkelijk werd ondernomen (Van Donselaar, 1991: 166 en Kafka, 2013a). Deze poging leek aanvankelijk succesvol toen de Amsterdamse rechtbank op 8 maart 1978 de NVU verbood (Van Donselaar, 1991: 166). Aangezien de Officier van Justitie (OvJ) enkel een partijverbod had geëist, ontbond de rechter de NVU als organisatie niet (Van Donselaar, 1991: 166). De rechtbank motiveerde het partijverbod door te wijzen op de omstreden activiteiten van de NVU (Van Donselaar, 1991: 166). Volgens de rechtbank zouden deze van “(...) aan het misdadige grenzende en potentieel gevaarlijke aard zijn” dat de rechtsstaat de NVU als organisatie niet langer mocht tolereren (Van Donselaar, 1991: 166).

Deze uitspraak leidde aanvankelijk tot een voortvarende aanpak van de Nederlandse overheid met betrekking tot de NVU. Veel bestuurders verkeerden in de veronderstelling dat het gerechtelijke partijverbod de juridische implicaties met zich meebracht dat de NVU nimmer deel kon en mocht nemen aan verkiezingen. Dit bleek echter een te voorbarige conclusie getuige het arrest van de Hoge Raad uit 1979. In dit arrest stelde de Hoge Raad dat de door de rechterlijke en uitvoerende macht aan de uitspraak verbonden consequenties juridisch ongeldig waren. De Hoge Raad wees in het arrest op het feit dat de overwegingen van een rechtbank om tot een uitspraak te komen – in onderhavige kwestie kwamen de veronderstelde implicaties voort uit dergelijke overwegingen – in juridische zin niet bindend zijn. De NVU was zodoende weliswaar verboden, maar de ontbinding had nimmer plaatsgevonden. Het uitsluiten van de NVU was volgens de Hoge Raad dan ook onrechtmatig (Van Donselaar, 1991: 167). Gevolg van dit arrest is dat de NVU vanaf 1981 niet langer meer van verkiezingsdeelname kon worden uitgesloten en tot op de dag van vandaag heeft kunnen voortbestaan.

2.4 De Anti-fascistische Aktie (AFA)

De Nederlandse *Anti-fascistische Aktie* (AFA) is ontstaan naar voorbeeld van de Duitse *Antifaschistische Aktion* die in 1932 werd opgericht door de toenmalige *Kommunistische Partei Deutschlands* (KPD). De totstandkoming van de Duitse AFA was een reactie op het opkomende fascisme en nazisme tijdens het interbellum, waartegen “een breed actiefrent” moest worden gecreëerd (AFA, 2012 en 2013). De Nederlandse AFA kwam echter pas in 1992 tot stand. Aanleiding zou “de groei die georganiseerd extreemrechts toen – gedurende de

jaren 1990, *red.* – doormaakte” zijn geweest (AFA, 2013). Volgens Loof is de AFA opgericht vanuit een kraakbeweging en kan zij omschreven worden als een landelijk netwerk van “lokale linkse of extreemlinkse groepen en personen” (2008: 118). De AFA heeft afdelingen door geheel Nederland die tot op zekere hoogte worden aangestuurd vanuit een landelijk secretariaat (AIVD, 2010b: 1). Tevens is er nauw contact met geestverwanten uit binnen- en buitenland (AFA, 2013 en AIVD, 2009: 36). De AFA kent echter geen bestuur en heeft officieel ook geen leden. Daarmee lijkt zij minder gedisciplineerd en georganiseerd dan haar Duitse zusterorganisatie.

De AFA verwerpt naar eigen zeggen iedere vorm van discriminatie en streeft naar vrijheid en gelijkheid, ook in economisch opzicht (2012). Doel van de AFA is “racistische en fascistische partijen, groeperingen en tendensen te bestrijden en racistisch en verrechtsend overheidsbeleid aan de kaak te stellen” (2013). Dit laatste zou volgens de AFA nodig zijn, omdat “onderdelen van de fascistische ideologie” – waarbij ondermeer moet worden gedacht aan de “algemene legitimatieplicht, strengere straffen en uitbreiding van de politie” – in Nederland steeds meer geaccepteerd dreigen te geraken (2012). De AFA is van mening dat hierdoor een “maatschappelijke tweedeling” ontstaat, waarmee een “voedingsbodem” voor het fascisme wordt gecreëerd (AFA, 2012). Tussen wie die tweedeling plaatsvindt wordt echter nergens nader gespecificeerd. Teneinde haar doelen te verwezenlijken voert de AFA ‘actie’ die volgens de antifascisten zelf bestaat uit “demonstratie, (...) blokkade, het verspreiden van flyers (...), het plakken van posters en het ondersteunen van andere organisaties” (AFA, 2013). Ook verzorgt de AFA voorlichting, verspreidt het regelmatig informatiekranten en geeft het sinds 1997 eens per kwartaal het tijdschrift *Alert!* uit (AFA, 2013 en *Alert!*, 2013). In dit tijdschrift wordt dieper ingegaan op extreemrechtse bewegingen uit Nederland evenals daarbuiten en wordt tevens aandacht geschonken aan de politieke verrechtsing in zijn algemeenheid alsmede van het overheidsbeleid in het bijzonder (AFA, 2012).

Uit andere bronnen blijkt dat de door de AFA gebezigde actie meerdere varianten kent dan alleen door hen zelf benoemd. Zo blijkt uit meerdere rapportages van de AIVD dat de AFA bereid zou zijn “het recht in eigen hand te nemen”, omdat zij van mening zou zijn dat de Nederlandse overheid faalt met betrekking tot extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties (zie bijvoorbeeld AIVD, 2010a: 11). Volgens de AIVD wordt daarbij door de AFA geregeld geweld gebruikt of gestimuleerd en vormt in veel gevallen de AFA de “agressor” (AIVD, 2009: 36 en 2010a: 11). Gewelddadigheden vinden doorgaans plaats in het kader van een tegendemonstratie gericht op extreemrechts en rechts-extremisme, waarbij de AFA weliswaar de organisator is, maar de feitelijke handelingen worden overgelaten aan “lokale antifascisten, op rellen beluste jongeren en voetbalhooligans” (AIVD, 2009: 36). De AFA heeft hiervoor een coördinerende werkgroep geformeerd, te weten *Laat Ze Niet Lopen* (LZNL), via wie randvoorwaarden voor acties worden geformuleerd en bekend gemaakt (AIVD, 2012: 16). Ook trachten de antifascisten rechts-extremistische demonstraties te voorkomen door “het lokaal bestuur op oneigenlijke wijze of onder valse voorwendselen te benaderen” (AIVD, 2011: 15). Hierbij valt te denken aan het gebruik van aliases – dikwijls “onder het mom van een antidiscriminatiebureau” – waarmee men contact opneemt met lokale bestuurders en ondernemingen (AIVD, 2011: 15). De AFA tracht middels deze strategie lokale autoriteiten te beïnvloeden in hun keuze al dan niet rechts-extremisten

toestemming te verlenen te demonstreren alsmede zaaleigenaren er van te weerhouden onderdak te verschaffen aan deze lieden (AIVD, 2009: 36).

Bovenomschreven werkwijze was aanvankelijk succesvol, maar de inzet van “ondemocratische methoden” – *in casu* bijvoorbeeld het (dreigen met het) gebruik van geweld – heeft er toe bijgedragen dat de AIVD nu ook de AFA actief in de gaten houdt (2010a: 13 en 2011: 15). Zo besloot de AIVD in 2010 ondermeer om alle Nederlandse burgemeesters omtrent de werkwijze van de AFA, middels een notitie (getiteld *Activiteiten Antifascistische Actie in relatie tot lokaal bestuur*), op de hoogte te stellen (AIVD, 2010b en 2011: 15). Met die informatie zouden (lokale) bestuurders meer in staat zijn een adequate reactie met betrekking tot de door AFA gehanteerde strategie te formuleren. In navolging van de overheid blijkt ook de AFA haar contacten aan te scherpen. Al enige tijd zou er sprake zijn van toenemende samenwerking tussen de AFA en andere linkse actiegroepen, waarbij valt te denken aan een bonte verzameling van anarchisten, communisten, dierenrechtenactivisten, krakers, maoïsten, marxisten, milieuactivisten, socialisten en dergelijke (AIVD, 2011: 15). Voormelde groeperingen zijn natuurlijk niet per definitie links-extremistisch, maar slechts voor zover zij hun antidemocratische (links-extreme) idealen trachten te verwezenlijken met behulp van ondemocratische middelen. (Actieve) samenwerking met de links-extremistische AFA betekent instemming met hun ondemocratische werkwijze. Met andere woorden: voormelde links actiegroepen hebben middels hun (toenemende) samenwerking met de AFA blijk gegeven van een links-extremistische signatuur dan wel sympathie. Zoals reeds in paragraaf 2.2 is aangestipt is het natuurlijk wel de vraag in hoeverre lidmaatschappen onderling niet overlappen en derhalve of er daadwerkelijk meer spelers actief zijn binnen het links-extremisme. Duidelijk is wel dat, bewust dan wel onbewust, het links-extremistische landschap door voormelde samenwerking meer diffuus is geworden.

2.5 Conclusie

Dit hoofdstuk biedt inzicht in belangrijke concepten als extreemrechts en -links evenals links- en rechts-extremisme. Voorts vormt het een introductie tot de voor deze thesis belangrijkste Nederlandse links- en rechts-extremistische organisaties. Uit de literatuur blijkt dat er geen consensus bestaat omtrent de definitie van het concept extreemrechts. Er zijn derhalve vele definities voorhanden (Mudde, 2000: 10). Die veelheid kan als verwarrend worden ervaren en Mudde heeft daarom de meest aangehaalde constitutionele factoren op een rij gezet. Dit zijn achtereenvolgens (1) nationalisme, (2) racisme, (3) xenofobie, (4) antidemocratie en een (5) sterke staat (Mudde, 2000: 11). Het is echter onduidelijk welke en hoeveel van voornoemde factoren aanwezig dienen te zijn alvorens gesteld kan worden dat er sprake is van een extreemrechtse ideologie, dan wel organisaties of individuen die dergelijke ideeën koesteren. Daarbij komt dat de “openbare boodschap” van een specifieke formatie afzonderlijk beschouwd vaak onvoldoende is om extreemrechtse organisaties te kunnen identificeren. Voor een volledig begrip omtrent voornoemd fenomeen dienen daarom de sociale genealogie, magneetfunctie en ideologie onder de loep te worden genomen. Met sociale genealogie wordt bedoeld op het karakter van verwante groeperingen waaruit de bestudeerde organisatie is ontstaan alsmede de achtergrond van personen die de formatie hebben opgericht of erbij zijn aangesloten. Hiermee hangt de magneetfunctie die organisaties vervullen “op (...) personen die blijk hebben gegeven van (...) extreemrechtse sympathieën” nauw samen (Van der Valk

en Van der Schans, 2011: 12). Voorts verwijst ideologie *in casu* naar (i) “een oriëntatie op het ‘eigene’, (ii) een afkeer van het ‘vreemde’, (iii) politieke tegenstanders en (iv) de gevestigde politiek (...) en (...) (v) een hang naar het ‘autoritaire’” (Van der Valk en Van der Schans, 2011: 13).

In dit hoofdstuk zijn meerdere malen de termen extreemrechts en rechts-extremisme de revue gepasseerd. Tussen beide concepten bestaat verschil. In dit kader hanteert deze thesis eenzelfde systematiek als de AIVD doet (zie bijvoorbeeld 2010a: 4-7). Volgens de AIVD wordt extreemrechts gevormd door personen, groepen en organisaties die (rechts-)extreem zijn in hun opvattingen, maar binnen de “wettelijke kaders van de democratische rechtsorde” blijven (2010a: 4). Zij worden gekenmerkt door “de inzet van democratische middelen”, waarmee zij hun ondemocratische idealen trachten te verwezenlijken (AIVD, 2010a: 5). In tegenstelling tot extreemrechts schuwen rechts-extremisten de inzet van ondemocratische middelen niet (AIVD, 2010a: 4-5). Hierdoor zijn rechts-extremisten niet alleen radicaal in hun opvattingen, maar ook in de door hen aanvaardbaar geachte middelen. Het rechts-extremisme vormt derhalve een directe bedreiging voor de democratische rechtsorde. In Nederland kunnen de NVU, de NSA/ASN die tegenwoordig als de ACN door het leven gaat, RVF, het B&H, C18 en de NJN als rechts-extreem worden aangemerkt (AIVD, 2010a: 5-7). De NVU is op het gebied van rechts-extremistische manifestaties het meest actief en derhalve ligt op die formatie in deze thesis een bijzondere focus (AIVD, 2010a: 6 en Wagenaar en Van Donselaar: 49). Voorts blijkt uit verschillende bronnen dat er in Nederland diverse links-extremistische groeperingen actief zijn, waaronder een groep antifascisten (zie bijvoorbeeld AIVD, 2013: 30-31). Voor deze thesis is slechts de AFA relevant, aangezien zij zich actief op het gebied van racisme- en fascismebestrijding begeeft. Dit doet de AFA vaak door rechts-extremistische demonstraties met geweld te verhinderen en, of te verstoren en daarmee vormt zij een directe bedreiging voor de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten (AIVD, 2010b: 1-2 en 2011: 15). Precies daarom kan zij in dit hoofdstuk niet ontbreken.

3. HET JURIDISCHE KADER

Inzicht in de belangrijkste wettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen op het gebied van het betogingsrecht is, eveneens als hetgeen is verhandeld in hoofdstuk 2, van belang alvorens de mogelijke oorzaken van de verruiming van de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten en de wijze waarop met die verruiming is omgesprongen aan een nadere analyse kan worden onderworpen. In dit hoofdstuk wordt het juridische kader met betrekking tot de demonstratievrijheid (voor rechts-extremisten) in Nederland kort toegelicht. Daarbij is het zaak dat de lezer zich steeds realiseert dat sedert 1991 – vanaf dien is het betogingsrecht ook middels artikel 11 van het *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens* (EVRM) gewaarborgd – de belangrijkste bepalingen op dit gebied grotendeels onveranderd zijn gebleven. Eerst volgt een algemene beschouwing van het (Nederlandse) betogingsrecht (paragraaf 3.1) en zullen de belangrijkste wettelijke en verdragsrechtelijke regelingen worden toegelicht (paragraaf 3.1.1 en 3.1.2). Voorts zal worden ingegaan op de bevoegdheden waarover de burgemeester beschikt in het kader van de *Gemeentewet* (paragraaf 3.2). Ook zullen enkele relevante strafbare feiten worden geïntroduceerd (paragraaf 3.3). Op basis van het juridische kader en de introductie tot het Nederlandse links- en rechts-extremistische landschap (zie hoofdstuk 2) zullen vervolgens de belangrijkste spelers uit het rechts-extremistische demonstratieproces worden gedestilleerd en een stappenschema van het rechts-extremistische manifestatieproces worden opgesteld (paragraaf 3.4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 3.5).

3.1 Het Nederlandse betogingsrecht

Heden ten dage is het recht op betoging gezamenlijk met het recht op vergadering verankerd in ondermeer artikel 9 van de *Grondwet* (Gw) en artikel 11 van het *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens* (EVRM). Beide grondrechten vormen “de ruggengraat van de democratische regeringsvorm”, aldus Belifante en De Reede (2009: 322). Het recht op betoging is een fundamenteel recht dat voortvloeit uit de vrijheid van meningsuiting. Een betoging vormt namelijk een van de middelen om “gemeenschappelijke beleefde gedachten en gevoelens in min of meer collectief verband” in beginsel vrijelijk te mogen verkondigen (NOM, 2007: 7) “op een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek” (Universiteit Leiden, 2007: 35). Voornoemde vrijheden hebben echter geen absoluut karakter getuige (ondermeer) artikel 7 Gw lid 3 (vrijheid van meningsuiting) en artikel 9 lid 1 Gw, waarin de woorden “behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet” zijn opgenomen. Een van die verantwoordelijkheden vindt zijn oorsprong in het gelijkheidsbeginsel, dat in artikel 1 Gw is vastgelegd en waarin is vastgelegd dat: “gelijke gevallen gelijk behandeld” dienen te worden. “Discriminatie (...) op welke grond dan ook, is niet toegestaan” aldus artikel 1, tweede volzin, Gw. Op grond van voorschreven gelijkheidsbeginsel heeft de wetgever enkele uitingen strafbaar gesteld. Hierbij moet men denken aan ondermeer het onder bepaalde voorwaarden beledigen van een specifieke bevolkingsgroep (ex. artikel 137c van het *Wetboek van Strafrecht* (Sr)) en het aanzetten tot haat of discriminatie van een bepaalde bevolkingsgroep (ex. artikel 137d Sr). De vrijheid van meningsuiting en het recht op betoging worden dus onder omstandigheden begrensd door onder andere het gelijkheidsbeginsel. Voorts vormen voornoemde vrijheden onder geen

beding een “vrijbrief voor het plegen van strafbare feiten” (*Kamerstuk II*, 1995/1996: 4). Voor de goede orde: ook het recht op betoging ex. artikel 11 EVRM is, zoals later nog uitgebreid aan de orde zal komen, niet onbeperkt.

3.1.1 Artikel 9 Grondwet en de Wet Openbare Manifestaties

Voor de grote grondwetherziening van 1983 werd het demonstratierecht niet grondwettelijk erkend. Voor die tijd genoot het demonstratierecht enkel bescherming via de vrijheid van meningsuiting als geregeld in artikel 10 EVRM (en in mindere mate artikel 7 Gw). Het reeds aangestipte artikel 11 EVRM werd pas in 1991 als *lex specialis* van artikel 10 EVRM aan het Europese verdrag toegevoegd (Belifante en De Reede, 2009: 322 en Van der Pot *et al.*, 2006: 364). In 1983 is het betogingsrecht eindelijk toegevoegd aan de Nederlandse grondwet en verwijst het naar het “middel om, liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied” (Loof, 2008: 91 en *Kamerstuk II*, 1975/76: 38-39). Het recht op betoging verplicht de overheid enerzijds zich zoveel mogelijk te onthouden dit recht (onnodig) te beperken en anderzijds om betogingen actief te faciliteren (Belifante en De Reede, 2009: 324; Loof, 2008: 96; NOM, 2007: 7 en Van der Pot *et al.*, 2006: 364 en Universiteit Leiden, 2007: 39). Artikel 9 Gw luidt:

- “ 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. ”

Het eerste lid maakt duidelijk dat het vergader- en betogingsrecht “wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet”. Dit betekent dat, indien de formele wetgever – de Staten-Generaal gezamenlijk – bepaalde vormen van vergadering of betoging strafbaar acht, deze rechten in die specifieke gevallen niet onverkort gelden (Belifante en De Reede, 2009: 323 en Loof, 2008: 91). Daarnaast biedt het tweede lid de mogelijkheid het vergader- en betogingsrecht te reguleren/beperken indien dat geschiedt “ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden”. De wetgever gebruikt hier de term “regels” waarmee delegatie van deze bevoegdheid aan lagere organen mogelijk wordt gemaakt. Daarbij moet worden opgemerkt dat het lagere orgaan deze rechten enkel op basis van de in het tweede lid opgesomde doelcriteria mag inperken. Tevens dient de delegatie te geschieden via een formele regulatiewet – *in casu* is dat de *Wet Openbare Manifestaties* uit 1988 (WOM) die als appendix 1 is toegevoegd (Belifante en De Reede, 2009: 323 en Loof, 2008: 91).

In de WOM zijn bevoegdheden gedelegeerd aan de gemeenteraad en de burgemeester, die strekken tot het reguleren/beperken van betogingen en vergaderingen, maar ook van religieuze en levensbeschouwelijke samenkomsten ex. artikel 6 Gw, die voornamelijk op openbare plaatsen worden gehouden (Belifante en De Reede, 2009: 313 en 323 en Loof, 2008: 91). Ingevolge artikel 1 lid 1 WOM wordt onder openbare plaats verstaan een “plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek”. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het tweede lid van datzelfde artikel “een gebouw of besloten plaats

als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet” uitdrukkelijk niet als openbare plaats beschouwd in de zin van de WOM (Belifante en De Reede, 2009: 313). Voorts maakt de WOM steevast onderscheid tussen godsdienstige of levensbeschouwelijke samenkomsten enerzijds en vergadering en betoging anderzijds, maar zijn de wettelijke bepalingen hiervoor grotendeels analoog (Belifante en De Reede, 2009: 313). Daarnaast maakt artikel 2 WOM eens te meer duidelijk dat de door de WOM aan de overheidsorganen gegeven bevoegdheden, die strekken tot het beperken van de daarin genoemde grondrechten – *in casu* de godsdienstvrijheid en het vergader- en betogingsrecht –, enkel kunnen worden aangewend indien dat geschiedt op basis van bovenomschreven beperkingsclausule uit artikel 9 lid 2 Gw (Belifante en De Reede, 2009: 313 en Loof, 2008: 91). Als gevolg van internationale verplichtingen kunnen aan manifestaties, die plaatsvinden in de nabijheid van het “Internationaal Gerechtshof, een diplomatieke (...) of (...) consulaire vertegenwoordiging”, ook krachtens artikel 9 WOM nadere beperkingen worden gesteld (NOM, 2007: 22).

Op grond van artikel 4 lid 1 WOM is de gemeenteraad verplicht middels een *Algemene Plaatselijke Verordening* (APV) regels vast te stellen “met betrekking tot de gevallen waarin voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is” (Belifante en De Reede, 2009: 313 en Loof, 2008: 91). Die APV dient tenminste te voorzien in “regels betreffende de gevallen waarin een schriftelijke kennisgeving wordt vereist” en regels omtrent “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” (artikel 4 lid 2 onderdeel a tot en met b; Belifante en De Reede, 2009: 313 en Loof, 2008: 91-92). Het derde lid maakt duidelijk dat de APV omtrent de inhoud van vergaderingen en betogingen geen regels mag opstellen (Belifante en De Reede, 2009: 314 en Loof, 2008: 92). Naar aanleiding van een kennisgeving kan de burgemeester op grond van artikel 5 lid 1 WOM besluiten nadere voorschriften en beperkingen op te stellen, of over te gaan tot het verbieden van de geplande vergadering of betoging (Belifante en De Reede, 2009: 314 en Loof, 2008: 92). Een dergelijk besluit dient zo spoedig mogelijk in de vorm van een beschikking aan de kennisgever te worden bekendgemaakt (artikel 5 lid 4 WOM). Hiertegen staat bezwaar en beroep conform de *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) open (Van der Pot *et al.*, 2006: 362). Besluit de burgemeester over te gaan tot een verbod dan is dat ingevolge artikel 5 lid 2, onderdeel a tot en met c WOM enkel mogelijk “indien: a. de vereiste kennisgeving niet tijdig is voldaan; b. de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt; c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert” (Belifante en De Reede, 2009: 314). Onder geen beding mag de burgemeester een voorschrift, beperking of verbod op inhoudelijke gronden opleggen (artikel 5 lid 3 WOM; Belifante en De Reede, 2009: 314 en Loof, 2009: 92).

Ook tijdens openbare manifestaties is de burgemeester ex. artikel 6 WOM bevoegd aanwijzingen te geven waaraan deelnemers verplicht zijn zich te conformeren (Belifante en De Reede, 2009: 314 en Van der Pot *et al.*, 2006: 362). Daarnaast kan de burgemeester op grond van artikel 7 WOM, “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”, de manifestatie “terstond (...) beëindigen” (Belifante en De Reede, 2009: 314 en Van der Pot *et al.*, 2006: 364). Overigens dient vorenstaand artikel op basis van Europese jurisprudentie enigszins te worden

genueanceerd. Zo bepaalde het *Europese Hof voor de Rechten van de Mens* (EHRM) in een arrest uit 2007 (*Bukta and others v. Hungary*) dat “de enkele reden dat de demonstratie niet is aangemeld” onvoldoende is om een demonstratie te beëindigen (als samengevat door de NOM, 2007: 45). Voorts verschaft de WOM de burgemeester ook bevoegdheden met betrekking tot vergaderingen en betogingen die op andere dan openbare plekken plaatsvinden, “mits zij voor het publiek toegankelijk zijn” en niet “gericht zijn op het belijden van godsdienst of levensovertuiging” (Belifante en De Reede, 2009: 323 en Van der Pot *et al.*, 2006: 363). Voor dergelijke manifestaties is de voorafgaande wettelijke kennisgeving niet vereist, maar de burgemeester beschikt op grond van artikel 8 lid 2 WOM wel over toezichtbevoegdheden en is ingevolge het eerste lid bevoegd de manifestatie “terstond te beëindigen (...) indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vordert” (Van der Pot *et al.*, 2006: 364). Teneinde die toezichtbevoegdheden te kunnen uitoefenen verschaft artikel 8 lid 2 WOM de burgemeester, eventueel met behulp van de politie, toegang tot deze manifestaties (Belifante en De Reede, 2009: 314 en Van der Pot *et al.*, 2006: 364). Indien de bijeenkomst in een woning wordt gehouden dan dienen overigens wel de bepalingen uit de *Algemene wet op het binnentreden van 22 juni 1994* in acht te worden genomen (Van der Pot *et al.*, 2006: 363).

Het niet naleven van eerder genoemde voorschriften en beperkingen alsmede het deelnemen aan een manifestatie waarvan de vereiste kennisgeving niet is voldaan of waarvoor een verbod is uitgevaardigd, vormt ingevolge artikel 11 WOM een strafbare overtreding waarop maximaal twee maanden hechtenis staat of een geldboete van maximaal € 3 800,- (Van Donselaar, 2009: 93). Ook het verhinderen (ex. artikel 143 en 145 Sr) of storen (ex. artikel 144 en 146 Sr) van een toegestane vergadering, betoging of samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging is als gevolg van de WOM strafbaar gesteld (Belifante en De Reede, 2009: 324 en Van der Pot *et al.*, 2006: 364). Degene die een “geoorloofde openbare vergadering of betoging verhindert” wordt bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal 9 maanden of een geldboete van maximaal € 7 600,- (artikel 143 Sr). Op het “opzettelijk” storen van een “geoorloofde openbare vergadering, of (...) betoging” staat een relatief veel lichtere straf, te weten een gevangenisstraf van maximaal 2 weken of een geldboete van maximaal € 3 800,- (artikel 144 Sr).

3.1.2 Artikel 11 van het EVRM

Als reeds vermeld, wordt de vrijheid van vergadering en betoging sedert 1991 ook gegarandeerd middels artikel 11 van het *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens*, of het *Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden* (EVRM) (Belifante en De Reede, 2009: 322 en Loof, 2008: 95). Het artikel geniet directe werking binnen het Nederlandse rechtssysteem nu het conform artikel 93 Grondwet (GW) “een ieder verbindende bepaling” betreft (Belifante en De Reede, 2009: 181-182 en 289). Hierdoor kunnen Nederlandse burgers zich voor de rechter direct op dit recht beroepen (Belifante en De Reede, 2009: 181-182 en 289). Daarnaast geniet artikel 11 EVRM, op grond van artikel 94 GW, voorrang boven alle nationale wettelijke bepalingen (Belifante en De Reede, 2009: 181-182 en 289). Gelet op het voorgaande bezet artikel 11 EVRM een zeer prominente plek in ons rechtstelsel. Artikel 11 EVRM luidt:

- “ 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. ”

Op het eerste gezicht lijkt het artikel louter het recht op vergadering en vereniging te beschermen en weinig van doen te hebben met het betogingsrecht. Blijkens de uitgebreide jurisprudentie van het *Europese Hof voor de Rechten van de Mens* (EHRM) beschermt artikel 11 EVRM echter ook het betogingsrecht (Loof, 2008: 96 en Van der Pot *et al.*, 2006: 364). Volgens het EHRM houdt de vergaderingsvrijheid ex. artikel 11 “nauw verband” met de vrijheid van meningsuiting als neergelegd in artikel 10 EVRM (Loof, 2008: 96 en EHRM, 1991). Immers, de vergaderingsvrijheid vormt, net als de betogingsvrijheid, een vorm van vrijheid van meningsuiting (Belifante en De Reede, 2009: 322-323 en EHRM, 1991). Artikel 11 vormt dan ook de *lex specialis* van artikel 10 EVRM en derhalve wordt/werd ook het betogingsrecht beschermd middels dit artikel (Belifante en De Reede, 2009: 322 en Van der Pot *et al.*, 2006: 364).

Ingevolge artikel 11, lid 1 EVRM heeft “een ieder (...) recht op vrijheid van **vreedzame** vergadering” (door EMJL dik gedrukt) en dus recht op vreedzame betoging. Deze rechten vormen ook volgens het EHRM onmisbare elementen in een democratische samenleving (als geconcludeerd door Loof, 2008: 96). Wat precies wordt bedoeld met ‘vreedzaam’ is onduidelijk. Een expliciete definitie ontbreekt. Wel is duidelijk dat “het enkele feit dat een ordeverstoring plaatsvindt of dreigt” onvoldoende is het vergader- en betogingsrecht ex. artikel 11 EVRM te beperken (Belifante en De Reede, 2009: 324; Loof, 2008: 96 en ECieRM, 1980). Volgens het EHRM bestaat er in dergelijke situaties juist een positieve verplichting van de overheid – een overheidsinspanning, waaronder het nemen van redelijke en passende maatregelen zoals bijvoorbeeld het inzetten van voldoende politie(personeel) – teneinde de demonstratievrijheid voor een specifieke groep te realiseren (Belifante en De Reede, 2009: 324; Loof, 2008: 96; EHRM, 1988 en 2006; Van der Pot *et al.*, 2006: 364 en Universiteit Leiden, 2007: 39). Voorts blijft, ten aanzien van de individuele deelnemers, een beroep op artikel 11 EVRM mogelijk indien “tijdens de demonstratie (...) sporadisch geweld of andere strafbare handelingen zijn begaan”, maar de organisatoren of deelnemers geen “gewelddadige bedoelingen” hadden (Loof, 2008: 96-97 en EHRM, 1991). Vreedzame demonstranten verliezen hun betogingsrecht dus niet als gevolg van strafbare handelingen van (andere) individuen *casu quo* mededemonstranten.

Natuurlijk is ook artikel 11 EVRM niet absoluut (Belifante en De Reede, 2009: 290). Het tweede lid somt de gevallen op wanneer het recht op vereniging, vergadering en dus ook

betoging kan worden beperkt. Er zijn drie voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Allereerst is het belangrijk dat een eventuele beperking van dit recht (1) ‘bij wet’ is voorzien. Met ‘wet’ wordt hier niet specifiek bedoeld op een wet in formele zin – zoals bij de Nederlandse Grondwet wel het geval is –, maar op ‘recht’. Hier kunnen ook gemeentelijke verordeningen ondervallen (Belifante en De Reede, 2009: 290). Het is daarbij wel een vereiste dat het overheidsorgaan dat een beroep doet op die beperkingsclausule, daartoe rechtens bevoegd is (Belifante en De Reede, 2009: 290 en HR, 1983). Het EVRM wijkt hiermee dus af van de reeds in paragraaf 3.1.1 behandelde systematiek die door de grondwetgever wordt gehanteerd. Ten tweede dient een beperking ex. artikel 11 EVRM (2) (dringend) noodzakelijk te worden geacht in een democratische samenleving. De rechter toetst of aan deze voorwaarde is voldaan door te beoordelen “of de beperking door de betrokken overheidsinstantie nodig geoordeeld kón worden” (Belifante en De Reede, 2009: 290). Dit heet marginale toetsing. Het tweede lid van artikel 11 EVRM biedt de handvatten voor die toetsing. Deze doelcriteria vormen de derde voorwaarde. Ingevolge het tweede lid kunnen vergaderingen en betogingen enkel legitiem worden beperkt “in het belang van (a) de nationale veiligheid, (b) de openbare veiligheid, (c) het voorkomen van wanordelijkheden of strafbare feiten, (d) voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of (e) de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”.

3.2 Openbare ordehandhaving ex. artikel 172 e.v. Gemeentewet

Ten aanzien van de openbare ordeproblematiek die rechts-extremistische manifestaties dikwijls met zich meebrengen zijn, naast de bevoegdheden die voortvloeien uit artikel 9 Gw, artikel 11 EVRM en de regelingen uit de WOM, ook de bevoegdheden waarover de burgemeester beschikt in het kader van de *Gemeentewet* van belang (Loof, 2008: 93). Vanaf artikel 172 Gemeentewet zijn ondermeer de bevoegdheden geregeld als het opleggen van een gebiedsverbod (artikel 172a), het toezicht houden op openbare bijeenkomsten (artikel 174), het geven van noodbevelen (artikel 175), het uitvaardigen van noodverordeningen (artikel 176) en de bestuurlijke ophouding (artikel 176a). Met name het uitvaardigen van een noodverordening lijkt een veel (en vaak onterecht) ingezet middel bij rechts-extremistische manifestaties (Loof, 2008: 93-95 en Van der Pot *et al.*, 2006: 363). Middels een noodverordening ex. artikel 176 Gemeentewet kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften opstellen “ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar” (zie lid 1). Hierbij kan hij (tijdelijk) afwijken van de “bij de Grondwet gestelde voorschriften” (artikel 176 lid 1 voorlaatste volzin Gemeentewet). Teneinde deze zware bevoegdheid te mogen inzetten dient er sprake te zijn van een “oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan” (artikel 176 lid 1 *juncto* artikel 175 lid 1 Gemeentewet en Loof, 2008: 93).

Vaak wordt het noodbevel en de noodverordening bij extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties ingezet in de veronderstelling dat de reeds behandelde WOM onvoldoende handvatten biedt (Loof, 2008: 93). Deze veronderstelling is soms terecht (Van der Pot *et al.*, 2006: 363). In het geval dat er voornemens zijn een voor het publiek toegankelijke vergadering te beleggen op een niet-openbare plek, dan kan deze niet op grond van de WOM preventief worden verboden, maar wel op basis van de Gemeentewet (Loof, 2008: 93 en Van der Pot *et al.*, 2006: 363). Ook vaardigt de burgemeester bij (rechts-

extremistische) demonstraties dikwijls noodverordeningen uit, met als doel activiteiten te verbieden die niet direct verband hebben met die demonstraties, maar een ordentelijk verloop wel bespoedigen (Loof, 2008: 95). In dergelijke gevallen fungeert de Gemeentewet als een, voor de gemeente en burgemeester, welkome aanvulling op de WOM (Van der Pot *et al.*, 2006: 363). Volgens Loof zetten burgemeesters echter in de praktijk te vaak en te snel bevoegdheden uit de Gemeentewet in, daar waar de WOM kon volstaan en had *moeten* worden ingezet (2008: 94). In dergelijke gevallen is er sprake van beperkende maatregelen van een grondwettelijke recht op een “juridisch onjuiste grondslag” en derhalve van onrechtmatig overheidsoptreden (Loof, 2008: 94 en Van der Pot *et al.*, 2006: 363).

3.3 Opsporing van eventuele strafbare feiten

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat de burgemeester beschikt over een breed scala aan bevoegdheden met betrekking tot (rechts-extremistische) manifestaties. Deze bevoegdheden strekken voornamelijk tot het handhaven van de openbare orde en veiligheid alsmede tot het waarborgen van het betogingsrecht en de veiligheid van demonstranten. Tijdens extreemrechtse en rechts-extremistische demonstraties vinden er dikwijls ook strafbare feiten plaats. Het is de taak van de politie om deze op te sporen (Loof, 2008: 90). In dit kader zijn al enkele strafbepalingen de revue gepasseerd, waaronder artikel 11 WOM en artikel 143 en 144 Sr. Voornoemde bepalingen richten zich uitsluitend op overtredingen met betrekking tot (beperkingen van) het betogingsrecht. Doorgaans worden er bij rechts-extremistische manifestaties ook strafbare feiten gepleegd die bijvoorbeeld een directe inbreuk vormen op het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Hieronder volgt een kort overzicht van de voor met name rechts-extremistische betogingen meest relevante strafbare feiten. Het is hierbij uitdrukkelijk niet de bedoeling een uitgebreide studie omtrent deze strafbepalingen te verrichten. Doel is enkel de lezer met de belangrijkste strafbepalingen bekend te maken.

Volgens Loof zijn bij rechts-extremistische manifestaties de artikelen 137c (groepsbelediging), 137d (het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld), 261 (smaad en smaadschrift) en 266 Sr (eenvoudige belediging) de belangrijkste strafbepalingen (2008: 102). Hieronder zal tevens worden ingegaan op artikel 262 Sr waarin laster strafbaar is gesteld. Voornoemde bepalingen hebben gemeen, dat het in de praktijk relatief moeilijk is om te bepalen wanneer iemand zich aan voornoemde feiten heeft schuldig gemaakt. Artikel 137c Sr stelt het opzettelijk openbaar beledigen van bevolkingsgroepen strafbaar met een gevangenisstraf van maximaal een jaar of een geldboete van maximaal € 7 600,-. Onder strafverzwarende omstandigheden wordt de gevangenisstraf opgerekt naar maximaal twee jaren of een geldboete van maximaal € 19 000,-. De volledige strafbepaling luidt:

- “ 1. Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
2. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie opgelegd. ”

Artikel 137d stelt het aanzetten tot “haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen” strafbaar met een gevangenisstraf van maximaal een jaar of een geldboete van maximaal € 7 600,-. Ook hier wordt de gevangenisstraf opgerekt naar maximaal twee jaren of een geldboete van maximaal € 19 000,- ingeval van strafverzwarende omstandigheden. Het volledige artikel luidt:

- “ 1. Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
2. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie opgelegd. ”

Voorts stelt artikel 261 Sr smaad en smaadschrift strafbaar. Smaad wordt in lid artikel 261 lid 1 Sr gedefinieerd als het opzettelijk aanranden van iemands eer of goede naam, “door telastlegging van een bepaald feit, met het (...) doel (...) daaraan ruchtbaarheid te geven” en bedreigt met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden of een geldboete van maximaal € 7 600,-. Voorts wordt smaadschrift gedefinieerd als smaad ex. artikel 261 lid 1 Sr indien dat geschiedt door “ geschriften of afbeeldingen, verspreid, openlijk tentoongesteld of aangeslagen, of (...) ten gehore gebracht” en bedreigt met een gevangenisstraf van maximaal een jaar of een geldboete van maximaal € 7 600,-. Daarbij dient opgemerkt te worden dat smaad evenals smaadschrift geacht wordt zich niet voor te hebben gedaan, indien de dader handelde uit “noodzakelijke verdediging, of te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het te last gelegde waar was en dat het algemeen belang de telastlegging eiste” (artikel 261 lid 3 Sr). Artikel 261 Sr luidt volledig:

- “ 1. Hij die opzettelijk iemands eer of goede naam aanrandt, door telastlegging van een bepaald feit, met het kennelijke doel om daaraan ruchtbaarheid te geven, wordt, als schuldig aan smaad, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.
2. Indien dit geschiedt door middel van geschriften of afbeeldingen, verspreid, openlijk tentoongesteld of aangeslagen, of door geschriften waarvan de inhoud openlijk ten gehore wordt gebracht, wordt de dader, als schuldig aan smaadschrift, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
3. Noch smaad, noch smaadschrift bestaat voor zover de dader heeft gehandeld tot noodzakelijke verdediging, of te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het te last gelegde waar was en dat het algemeen belang de telastlegging eiste. ”

Artikel 262 Sr heeft nauw verband met het hiervoor besproken artikel 261 Sr. Het stelt laster strafbaar onder bedreiging van twee jaren gevangenisstraf of een geldboete van maximaal € 19 000,- . Het artikel luidt:

“ 1. Hij die het misdrijf van smaad of smaadschrift pleegt, wetende dat het te last gelegde feit in strijd met de waarheid is, wordt, als schuldig aan laster, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. Ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1^o en 2^o, vermelde rechten kan worden uitgesproken. ”

Het gronddelict voor laster is smaad, dan wel smaadschrift ex. artikel 261 Sr. Er moet derhalve eerst aan de delictsomschrijving van artikel 261 Sr zijn voldaan alvorens er sprake kan zijn van laster ex. artikel 262 Sr.

Tenslotte artikel 266 Sr die ziet op eenvoudige belediging. Artikel 266 Sr sluit uitdrukkelijk smaad dan wel smaadschrift uit (zie lid 1) evenals “gedragingen die ertoe strekken een oordeel te geven over de behartiging van openbare belangen”. Wie schuldig wordt bevonden aan het uiten van een strafbare belediging kan ten hoogste worden veroordeeld tot drie maanden gevangenisstraf of een geldboete van maximaal € 6 700,-. Het volledige artikel luidt:

“ 1. Elke opzettelijke belediging die niet het karakter van smaad of smaadschrift draagt, hetzij in het openbaar mondeling of bij geschrift of afbeelding, hetzij iemand, in zijn tegenwoordigheid mondeling of door feitelijkheden, hetzij door een toegezonden of aangeboden geschrift of afbeelding, aangedaan, wordt, als eenvoudige belediging, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

2. Niet als eenvoudige belediging strafbaar zijn gedragingen die ertoe strekken een oordeel te geven over de behartiging van openbare belangen, en die er niet op zijn gericht ook in ander opzicht of zwaarder te grieven dan uit die strekking voortvloeit. ”

3.4 Belangrijkste spelers

Bij (rechts-extremistische) manifestaties zijn verschillende partijen betrokken. Uit het voorschreven juridische kader en de introductie tot het Nederlandse links- en rechts-extremistische landschap (zie hoofdstuk 2) kunnen de belangrijkste spelers uit het rechts-extremistische demonstratieproces worden gedestilleerd. Dat is relevant teneinde (1) de ontwikkeling in de demonstratievrijheid (voor rechts-extremisten) inzichtelijk te maken, (2) helderheid te verschaffen over de oorzaken die aan die ontwikkeling ten grondslag liggen en (3) de wijze waarop (lokale) overheden die verruimde demonstratievrijheid in de praktijk hebben ingevuld in kaart te brengen. Hier volgt een beknopte beschrijving van het (gebruikelijke) demonstratieproces – het proces voor, tijdens en na een demonstratie – teneinde de belangrijkste spelers met betrekking tot rechts-extremistische manifestaties te kunnen identificeren (zie het *Stappenschema rechts-extremistische manifestaties*).

Idealiter vangt het demonstratieproces aan met de wettelijk vereiste kennisgeving ex. artikel 4 WOM, die bij de gemeente (waarin de demonstratie moet plaatsvinden) wordt ingediend (stap 1a). Deze kennisgeving wordt door de organisator van de geplande manifestatie gedaan; *in casu* is dat een links- of rechts-extremistische organisatie. Vaak lokt een (rechts-)extremistische betoging een tegendemonstratie van politieke rivalen uit. Deze politieke tegenstanders dienen formeel eveneens kennisgeving van manifestatie te doen (stap 1b). Stap 1 wordt derhalve gedomineerd door links- en rechts-extremistische organisaties en betogers. Overigens vormt “de enkele reden dat de demonstratie niet is aangemeld” geen legitieme grond om de betoging te beëindigen (EHRM, 2007). Het is dus mogelijk dat er een demonstratie plaatsvindt zonder dat is voldaan aan de vereiste kennisgeving. Stap 1 en 2 van het stappenschema zijn dan niet van toepassing.

Op basis van de kennisgeving(en) dient de desbetreffende burgemeester te beoordelen of hij op grond van artikel 5 WOM overgaat tot het opleggen van nadere voorschriften of beperkingen, dan wel dat hij de betoging in zijn geheel verbied (stap 2). Besluit de burgemeester over te gaan tot een verbod dan is dat ingevolge artikel 5 lid 2, onderdeel a tot en met c WOM enkel mogelijk “indien: a. de vereiste kennisgeving niet tijdig is voldaan; b. de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt; c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert”. Onder geen beding mag de burgemeester een voorschrift, beperking of verbod op inhoudelijke gronden opleggen (artikel 5 lid 3 WOM). In deze fase is de burgemeester dominant. Het door hem genomen besluit dient zo spoedig mogelijk in de vorm van een beschikking aan de kennisgever te worden bekendgemaakt (artikel 5 lid 4 WOM). Stap 3 tot en met 6 kunnen worden overgeslagen indien de burgemeester de manifestatie (zonder nadere voorschriften of beperkingen) doorgang laat vinden.

Tegen de beslissing van de burgemeester staat bezwaar (stap 3) en (hoger) beroep (stap 5) conform de Awb open. Dit is slechts aan de orde indien de burgemeester nadere voorschriften of beperkingen heeft opgesteld, dan wel de demonstratie heeft laten verbieden. Mocht hiertegen door de organisator(en) bezwaar worden gemaakt, dan dient het bestuursorgaan het besluit van de burgemeester te heroverwegen ex. artikel 7:11 Awb (stap 4). Partijen – *in casu* de organisator(en) en het bestuursorgaan *casu quo* de burgemeester – kunnen echter ook ingevolge artikel 7:1a lid 1 Awb overeenkomen dat de bezwaarfase wordt overgeslagen en rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter wordt aangetekend (stap 5b). De rechter dient dan te beoordelen of het besluit van het bestuursorgaan rechtmatig is (stap 6). Voorts kan op verzoek van de organisator gebruik worden gemaakt van een voorlopige voorziening ex. artikel 8:81 Awb (stap 5c), die eveneens gewezen wordt door de rechtbank (stap 6), indien er sprake is van onverwijlde spoed, de betrokken belangen dat vorderen en reeds bezwaar of beroep is ingesteld (het connexiteitsvereiste). In de praktijk geschiedt de wettelijke kennisgeving kort voor de geplande demonstratie, waardoor per definitie sprake zal zijn van onverwijlde spoed. De voorlopige voorziening komt derhalve het vaakst voor. Stap 3 tot en met 6 wordt derhalve (in de praktijk) gedomineerd door de (voorzieningen)rechter.

Vervolgens vindt de eigenlijke demonstratie plaats. Op grond van Europese jurisprudentie (EHRM, 1988) bestaat er een positieve inspanningsverplichting van de overheid teneinde het betogingsrecht te realiseren (stap 7). Dit houdt in dat de overheid redelijke en passende maatregelen neemt, zoals bijvoorbeeld het inzetten van voldoende politie(personeel). In de praktijk is dit een taak van de burgemeester. Voorts beschikt de

burgemeester tijdens de manifestatie over vergaande publiekrechtelijke bevoegdheden die een ieder verplicht is op te volgen (stap 8). De burgemeester is in deze fase dus eveneens dominant. Op grond van artikel 6 WOM kan hij bijvoorbeeld aanwijzingen geven waaraan deelnemers van de demonstratie verplicht zijn zich te conformeren. Daarnaast kan de burgemeester op grond van artikel 7 WOM de manifestatie “terstond (...) beëindigen”. Ook kan hij gebruik maken van de aan hem in de Gemeentewet toegekende bevoegdheden als bijvoorbeeld het geven van een noodbevel ex. artikel 175, het uitvaardigen van noodverordening ex. artikel 176 en het bestuurlijk ophouden ex. artikel 176a.

Voorts doen zich bij (rechts-extremistische) manifestaties met regelmaat strafbare feiten voor. Het is de taak van politie en Openbaar Ministerie (OM) om deze op te sporen (stap 9). De politie (en het OM) is(/zijn) bij stap 9 daarom dominant(e spelers). De opsporing vindt plaats tijdens en na de demonstratie. Dit is echter geen bevoegdheid die specifiek in het kader van (rechts-extremistische) manifestaties is toegekend. Voorts dient opgemerkt te worden dat, ingevolge Europese jurisprudentie, vreedzame demonstranten hun betogingsrecht niet als gevolg van strafbare handelingen van (andere) individuen *casu quo* mededemonstranten verliezen (EHRM, 1991). Enkele relevante strafbare feiten zijn het niet naleven van voorschriften en beperkingen alsmede het deelnemen aan een manifestatie waarvan de vereiste kennisgeving niet is voldaan of waarvoor een verbod is uitgevaardigd. Ook het verhinderen of storen van een toegestane betoging is als gevolg van de WOM strafbaar gesteld. Daarnaast zijn bij rechts-extremistische betogingen de artikelen 137c (groepsbelediging), 137d (het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld), 261 (smaad en smaadschrift) en 266 Sr (opzettelijke belediging) in het bijzonder van belang. Uiteindelijk is het (in beginsel) de rechter die een definitief oordeel velt over de strafbaarheid van gedragingen tijdens manifestaties (stap 10).

Uit het bovenstaande volgt dat er vier belangrijke spelers met betrekking tot het rechts-extremistische demonstratieproces zijn te onderscheiden. Dit zijn achtereenvolgens organisatoren (*in casu* links- en rechts-extremistische formaties/betogers) (stap 1, 3 en 5), lokale overheden en in het bijzonder burgemeesters (stap 2, 4, 7 en 8 en in mindere mate stap 5), rechters (stap 6 en 10 en in feite ook voor wat betreft stap 4) en politie (en OM) (stap 9). Hiervan blijken slechts links- en rechts-extremistische formaties/betogers, burgemeesters en rechters (formeel) echt dominant (zie *Stappenschema rechts-extremistische manifestaties*). Politie (en OM) spelen slechts een rol met betrekking tot de opsporing van strafbare feiten, een bevoegdheid die hen niet specifiek in het kader van demonstraties is toegekend, tijdens (en na) rechts-extremistische betogingen.

Stappenschema rechts-extremistische manifestaties

Fase	Stap	Dominante spelers
VOOR	<p>1a. Kennisgeving ex. artikel 4 WOM door (rechts-) extremistische organisator.</p> <p>1b. Kennisgeving ex. artikel 4 WOM door politieke tegenstanders.</p>	Organisatoren
	<p>2. De burgemeester beoordeelt of de manifestatie wordt verboden, dan wel of die wordt verbonden aan voorschriften of beperkingen ex. artikel 5 WOM.</p>	Burgemeesters
	<p>3. De kennisgever maakt bezwaar ex. artikel 6:4 Awb bij het bestuursorgaan tegen de bij stap 2 door de burgemeester genomen beslissing.</p>	Organisatoren
	<p>4. Het bestuursorgaan heroverweegt ex. artikel 7:11 Awb de bij stap 2 genomen beslissing en neemt een nieuw besluit.</p>	Burgemeesters
	<p>5a. De kennisgever tekent beroep aan bij de bestuursrechter ex. artikel 8:1 Awb tegen de bij stap 2 door de burgemeester genomen beslissing.</p>	Organisatoren
	<p>5b. De kennisgever komt met het bestuursorgaan ex. artikel 7:1a lid 1 Awb overeen dat rechtstreeks beroep ex. artikel 8:1 Awb kan worden aangetekend bij de bestuursrechter tegen de bij stap 2 door de burgemeester genomen beslissing.</p> <p>5c. De kennisgever verzoekt de rechtbank een voorlopige voorziening ex. artikel 8:81 Awb te treffen met betrekking tot de door de bij stap 2 door de burgemeester genomen beslissing.</p>	Organisatoren & burgemeesters
	<p>6. De (voorzieningen)rechter doet uitspraak over de rechtmatigheid van de bij stap 2 door de burgemeester genomen beslissing.</p>	Rechters
TIJDENS	<p>7. De burgemeester draagt zorg voor de positieve inspanningsverplichting die ingevolge Europese jurisprudentie op de overheid rust.</p>	Burgemeesters
	<p>8a. De burgemeester geeft op grond van artikel 6 WOM aanwijzingen aan de betogers.</p> <p>8b. De burgemeester beëindigt op grond van artikel 7 WOM de manifestatie.</p> <p>8c. De burgemeester maakt gebruik van de aan hem in de Gemeentewet vanaf artikel 172 e.v. toegekende bevoegdheden.</p>	Burgemeesters
	<p>9. Opsporing van strafbare feiten door de politie (en het Openbaar Ministerie).</p>	Politie en OM
NA	<p>10. De rechter oordeelt over de strafbaarheid van door de politie (en het Openbaar Ministerie) onder punt 9 geconstateerde 'strafbare feiten'.</p>	Rechters

3.5 Conclusie

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de belangrijkste wettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen met betrekking tot het (Nederlandse) betogingsrecht. Bovendien zijn de belangrijkste spelers uit het rechts-extremistische demonstratieproces gedestilleerd. Dit zijn achtereenvolgens (1) links- en rechts-extremistische formaties/betogers, (2) lokale overheden *casu quo* burgemeesters en (3) rechters. De politie en het OM beschikken niet over een specifiek toegekende bevoegdheid in het kader van manifestaties en vervullen daardoor slechts een secundaire rol. Heden ten dage is het recht op demonstratie verankerd in ondermeer artikel 9 Gw en artikel 11 EVRM, waarmee het fundamentele karakter van voornoemde vrijheid treffend wordt geïllustreerd. De bepalingen zijn sedert 1991 ongewijzigd gebleven. Het manifestatierecht vormt een uitvloeisel van de vrijheid van meningsuiting (als neergelegd in onder andere artikel 7 Gw en artikel 10 EVRM). Middels een betoging kunnen immers “gemeenschappelijke beleefde gedachten en gevoelens in min of meer collectief verband” in beginsel vrijelijk worden verkondigd (NOM, 2007: 7), “op een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek” (Universiteit Leiden, 2007: 35). Daarbij geldt dat godsdienstige en levenbeschouwelijke gebouwen of besloten plaatsen uitdrukkelijk niet als openbare plaatsen worden aangemerkt (Belifante en De Reede, 2009: 313). Het recht op betoging verplicht de overheid enerzijds zich zoveel mogelijk te onthouden dit recht (onnodig) te beperken en anderzijds om betogingen actief te faciliteren (Belifante en De Reede, 2009: 324; Loof, 2008: 96; NOM, 2007: 7 en Van der Pot *et al.*, 2006: 364 en Universiteit Leiden, 2007: 39). Dit betekent echter niet dat de demonstratievrijheid absoluut van karakter is. Zij kan onder omstandigheden worden begrensd.

Artikel 9 lid 1 Gw maakt duidelijk dat het betogingsrecht “wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet”. Dit betekent dat, indien de formele wetgever bepaalde vormen van vergadering of betoging strafbaar acht, deze rechten in die specifieke gevallen niet onverkort gelden (Belifante en De Reede, 2009: 323 en Loof, 2008: 91). Hierbij moet men denken aan ondermeer het onder bepaalde voorwaarden strafbaar beledigen van een specifieke bevolkingsgroep (ex. artikel 137c Sr) en het aanzetten tot haat of discriminatie van een bepaalde bevolkingsgroep (ex. artikel 137d Sr). Daarnaast biedt artikel 9 lid 2 Gw de mogelijkheid het vergader- en betogingsrecht te reguleren/beperken indien dat geschiedt “ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden”. Delegatie van voormelde bevoegdheid aan lagere organen is uitdrukkelijk toegestaan. Daarbij geldt wel dat het lagere orgaan die bevoegdheid slechts kan inzetten conform de in het tweede lid opgesomde doelcriteria en op basis van een formele regulatiewet – *in casu* is dat de WOM (Belifante en De Reede, 2009: 323 en Loof, 2008: 91).

Ook artikel 11 EVRM staat beperkingen op het betogingsrecht toe (Belifante en De Reede, 2009: 290). Daarvoor moet eerst aan drie voorwaarden zijn voldaan. Allereerst dient een eventuele beperking ‘bij wet’ te zijn voorzien, waarbij met ‘wet’ het recht wordt bedoeld en dus niet louter een wet in formele zin. Ten tweede dient een beperking (dringend) noodzakelijk te worden geacht in een democratische samenleving. De rechter toetst of aan deze voorwaarde is voldaan door te beoordelen “of de beperking door de betrokken overheidsinstantie nodig geoordeeld kón worden” (Belifante en De Reede, 2009: 290). Het tweede lid van artikel 11 EVRM biedt de handvatten voor die toetsing in de vorm van

specifieke doelcriteria. Dit is de derde voorwaarde waaraan moet worden voldaan. Een betoging kan op grond van het tweede lid slechts worden beperkt, indien dat geschiedt “in het belang van (a) de nationale veiligheid, (b) de openbare veiligheid, (c) het voorkomen van wanordelijkheden of strafbare feiten, (d) voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of (e) de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”.

Voorts zijn in de WOM enkele beperkende bevoegdheden gedelegeerd aan de gemeenteraad en de burgemeester. In de WOM wordt benadrukt dat die bevoegdheden slechts conform de reeds behandelde doelcriteria uit artikel 9 lid 2 Gw kunnen worden aangewend. Op grond van artikel 4 lid 1 WOM is de gemeenteraad verplicht middels een APV regels vast te stellen “met betrekking tot de gevallen waarin voor (...) betogingen (...) een voorafgaande kennisgeving vereist is” (Belifante en De Reede, 2009: 313 en Loof, 2008: 91). Naar aanleiding van een kennisgeving kan de burgemeester op grond van artikel 5 lid 1 WOM besluiten nadere voorschriften en beperkingen op te stellen, of over te gaan tot het verbieden van de geplande betoging. Ook tijdens openbare manifestaties is de burgemeester bevoegd aanwijzingen te geven (artikel 6 WOM). Daarnaast kan de burgemeester op grond van artikel 7 WOM de manifestatie “terstond (...) beëindigen” (Belifante en De Reede, 2009: 314; Loof, 2008: 92 en Van der Pot *et al.*, 2006: 362-364). Het niet naleven van voorschriften en beperkingen alsmede het deelnemen aan een manifestatie waarvan de vereiste kennisgeving niet is voldaan of waarvoor een verbod is uitgevaardigd, vormt ingevolge artikel 11 WOM een strafbare overtreding (Van Donselaar, 2009: 93). Ook het verhinderen (ex. artikel 143 en 145 Sr) of storen (ex. artikel 144 en 146 Sr) van een toegestane betoging is strafbaar gesteld (Belifante en De Reede, 2009: 324 en Van der Pot *et al.*, 2006: 364).

Ten aanzien van de openbare ordeproblematiek die rechts-extremistische manifestaties dikwijls met zich meebrengen zijn, naast de bevoegdheden die voortvloeien uit artikel 9 Gw, artikel 11 EVRM en de regelingen uit de WOM, ook de bevoegdheden waarover de burgemeester beschikt in het kader van de Gemeentewet van belang (Loof, 2008: 93). Vanaf artikel 172 Gemeentewet zijn ondermeer de bevoegdheden geregeld als het opleggen van een gebiedsverbod (artikel 172a), het toezicht houden op openbare bijeenkomsten (artikel 174), het geven van noodbevelen (artikel 175), het uitvaardigen van noodverordeningen (artikel 176) en de bestuurlijke ophouding (artikel 176a). Met name het uitvaardigen van een noodverordening lijkt een veel (en vaak onterecht) ingezet middel bij rechts-extremistische manifestaties (Loof, 2008: 93-95 en Van der Pot *et al.*, 2006: 363). Vaak wordt het noodbevel en de noodverordening ingezet in de veronderstelling dat de reeds behandelde WOM onvoldoende handvatten biedt (Loof, 2008: 93). Deze veronderstelling is soms terecht (Van der Pot *et al.*, 2006: 363). Volgens Loof zetten burgemeesters echter in de praktijk te vaak en te snel bevoegdheden uit de Gemeentewet in, daar waar de WOM kon volstaan en had *moeten* worden ingezet (2008: 94).

4. HYPOTHESES & METHODE

Nu helderheid is verschaft over kernconcepten als links- en rechts-extremisme (hoofdstuk 2), het juridische kader uiteen is gezet en de belangrijkste spelers met betrekking tot de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten zijn geïntroduceerd (hoofdstuk 3), kan de ontwikkeling in de demonstratievrijheid (voor rechts-extremisten) inzichtelijk worden gemaakt evenals de mogelijke oorzaken van voormelde verruiming en de wijze waarop (lokale) overheden met die verruiming in de praktijk omgaan aan een nadere analyse worden onderworpen. Het doel van dit hoofdstuk is het presenteren van de te testen hypothesen en de te hanteren methode. Eerst zal kort worden ingegaan op de algemene verwachting (paragraaf 4.1) gevolgd door de behandeling van vijf hypothesen en de methode van onderzoek (paragrafen 4.2 tot en met 4.4). Het hoofdstuk sluit af met een korte conclusie (paragraaf 4.5).

4.1 Algemene verwachtingen

Uit diverse bronnen blijkt dat in Nederland tot voor kort extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties stevast preventief werden verboden (zie bijvoorbeeld Van Donselaar, 2010: 44 en Loof, 2008: 97). Gerechtelijke toetsing bleef veelal achterwege (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 113). Dit veranderde nadat de NVU in 2001 een preventief verbod gerechtelijk succesvol aanvocht (zie bijvoorbeeld Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 114). Sedertdien vinden er op regelmatige basis rechts-extremistische betogingen plaats (zie tabel 5.1 en figuur 1.1). De (feitelijke) demonstratievrijheid voor rechts-extremisten lijkt daarmee drastisch te zijn uitgebreid. De vraag is welke factoren de verruiming van de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten hebben gestimuleerd en hoe lokale overheden met die verruimde vrijheid zijn omgesprongen. Dit is dan ook de hoofdvraag in deze thesis. Doel is (1) voormelde ontwikkeling in de demonstratievrijheid (voor rechts-extremisten) inzichtelijk te maken, (2) helderheid te verschaffen over de oorzaken die aan die ontwikkeling ten grondslag liggen en (3) de wijze waarop (lokale) overheden die verruimde demonstratievrijheid in de praktijk hebben ingevuld in kaart te brengen. Verwacht wordt dat de manifestatievrijheid in Nederland is vergroot door de (sedert 2001), als gevolg van het islamdebat, toegenomen (a) nadruk op liberaal-democratische grondrechten en (b) tolerantie/acceptatie van extreemrechtse denkbeelden (en organisaties).

Sedert 2001 komt de multiculturele samenleving, mede als gevolg van de terroristische aanslagen door moslimfundamentalisten op 11 september 2001, steeds meer onder druk te staan (Pellikaan, 2003: 213). De tot dan toe latente islamkritiek wordt manifest en de electorale mobilisatiekracht van partijen die zich voornamelijk profileren als islamkritisch (denk aan de *Lijst Pim Fortuyn* (LPF) en de *Partij voor de Vrijheid* (PVV) blijkt groot (Davidović *et al.*, 2008: 167 en Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 59-61 en 64). Islamkritische partijen hebben zich sedertdien onophoudelijk op het politieke toneel gemanifesteerd. Zo vergaart de LPF in 2002 ‘uit het niets’ 26 zetels in de Tweede Kamer. De partij blijkt geen lang leven beschoren, want in 2006 verdwijnt zij als gevolg van interne verdeeldheid definitief uit de Kamer (Andeweg en Irwin, 2005: 56 en Parlement & Politiek, 2013d). Sinds 2006 lijkt de anti-islamitische PVV met negen zetels het politieke stokje over te hebben genomen. De partij groeit tijdens de verkiezingen van 2010 naar 24 zetels, maar

verliest negen zetels tijdens de verkiezingen van 2012 en heeft derhalve momenteel (anno 2013) 15 zetels in de Tweede Kamer (Parlement & Politiek, 2013d-e).

Voorgeschetste (politieke) ontwikkelingen vormen een indicatie voor een toegenomen acceptatie van (delen van) de extreemrechtse ideologie (als reeds uiteengezet in hoofdstuk 2.1) door het electoraat. Volgens Van der Valk en Van der Schans kenmerkt die ideologie zich door (i) “een oriëntatie op het ‘eigene’, (ii) een afkeer van het ‘vreemde’, (iii) politieke tegenstanders en (iv) de gevestigde politiek (...) en (...) (v) een hang naar het ‘autoritaire’” (2011: 13). Met name het tweede en vierde punt – een afkeer van het vreemde (in de vorm van met name de islam) en de gevestigde politiek – zijn voor zowel de LPF als de PVV kenmerkende eigenschappen (Davidović *et al.*, 2008: 173-178 en Parlement & Politiek, 2013d-e). De publieke opinie vertoont rond de opkomst van de LPF een vergelijkbaar beeld. Zo blijken autochtone Nederlanders bijvoorbeeld de multi-etnische samenleving en (niet-westerse) migranten gedurende met name de “eerste jaren van het nieuwe millennium” relatief bijzonder negatief te ervaren (SCP, 2009: 284). Voorts gaat de geuite kritiek op de multiculturele samenleving in het algemeen en de islam in het bijzonder vaak hand in hand met de nadruk op liberaal-democratische grondrechten als de vrijheid van meningsuiting (zie o.a. Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 74 en Wagenaar, 2010: 37).

Op basis van deze achtergrond zijn vijf hypotheses opgesteld (te bespreken in de volgende drie paragrafen). De eerste twee hypotheses (1 & 2) betreffen algemene tendensen in de Nederlandse samenleving. Hypotheses 3 tot en met 5 zien daarentegen op de belangrijkste spelers in het rechts-extremistische demonstratieproces zoals reeds in hoofdstuk 3.4 uiteen is gezet. Er zal een grondige kwalitatieve analyse worden uitgevoerd teneinde helderheid te verschaffen omtrent de factoren die verantwoordelijk zijn voor de uitbreiding van de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten en de wijze waarop (lokale) overheden die verruimde demonstratievrijheid in de praktijk hebben ingevuld. *In concreto* betekent dit dat eerst een uitgebreide literatuurstudie zal plaatsvinden, waarbij zoveel mogelijk gebruik zal worden gemaakt van diverse aanvullende bronnen als wettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen, kamerstukken, gerechtelijke uitspraken, rapportages en onderzoeksrapporten, beleidsstukken, websites en persoonlijke communicatie met betrokkenen. Aan de hand van het voorgaande zal de verruiming van de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten worden gereconstrueerd. Vervolgens zullen onderstaande hypotheses aan de hand van verschillende bronnen (als uiteengezet in de volgende drie paragrafen) worden getest.

4.2 Liberaal-democratische grondrechten & extreemrechtse denkbeelden

Zoals reeds aan de orde is gesteld staat de multiculturele samenleving sedert 2001 steeds meer onder druk. Door de reeds aangehaalde terroristische aanslagen van 11 september 2001 verdwijnt het politieke taboe rondom het “multiculturele drama” (Pellikaan, 2003: 213). De tot dan toe latente islamkritiek wordt manifest en de electorale mobilisatiekracht van partijen die zich voornamelijk profileren als islamkritisch groeit (Davidović *et al.*, 2008: 167 en Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 59-61 en 64). De geuite islamkritiek gaat vaak hand in hand met de nadruk op liberaal-democratische grondrechten als de vrijheid van meningsuiting, het recht tot vergaderen en betoging en het recht tot vereniging (zie o.a. Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 74 en Wagenaar, 2010: 37). Het belang dat men in Nederland sedert 2001

aan deze grondrechten hecht wordt verwacht (parallel aan het islamdebat) te zijn toegenomen. Hypothese 1 (H1) luidt dan ook:

In Nederland wordt sedert 2001 een steeds groter gewicht toegedicht aan liberaal-democratische grondrechten.

Voorts lijken kenmerken van de extreemrechtse ideologie tegenwoordig meer geaccepteerd. Kritiek op de multiculturele/multi-etnische samenleving in het algemeen en op de islam en niet-westerse migranten in het bijzonder zijn thema's waarop extreemrechtse en rechts-extremistische partijen/groeperingen zich van oudsher profileren. Tot 2001 lieten (*mainstream*) politieke partijen zich over voornoemde thema's niet of nauwelijks uit. De LPF veranderde dit en maakte de multiculturele samenleving onderwerp van een scherp politieke debat waaraan ook de gevestigde partijen zich gedwongen zagen deel te nemen (zie bijvoorbeeld Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 73-74 en Pellikaan, 2003: 214 en 222). Het politiekcorrecte denken en debatteren werd daarmee doorbroken (Andeweg en Irwin, 2005: 40-41). Thema's die (voorheen voornamelijk tot het domein van extreemrechts behoorden en) niet tot nauwelijks besproken werden zijn inmiddels verworden tot 'gewone' politieke onderwerpen, waarover iedereen zijn of haar mening kan, mag en wilt ventileren; de "erfenis-Fortuyn" volgens rechtsfilosoof Paul Cliteur (Volkskrant, 2012). Gelet op het voorgaande wordt verwacht dat (andere) extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) in Nederland (voor een groot deel van het (onwetende) electoraat) ook steeds meer geaccepteerd zijn geraakt. Hypothese 2 (H2) luidt derhalve:

Sedert 2001 geraken in Nederland extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) meer geaccepteerd.

H1/2 zullen worden getest door onderzoek te doen naar ontwikkelingen in de publieke opinie sedert 2001 met betrekking tot liberaal-democratische grondrechten en extreemrechtse denkbeelden en organisaties. Hiervoor zullen survey's van *het Nationaal Comité 4 en 5 mei* (het zogenoemde *Nationaal Vrijheidsonderzoek*), het *Nationaal Kiezersonderzoek* (NKO) en het *Sociaal en Cultureel Planbureau* (SCP) worden gebruikt. Daarnaast zal worden geanalyseerd welk belang de politiek tussen 2001 en 2012 aan liberaal-democratische grondrechten hecht en hoe zij zich jegens extreemrechtse denkbeelden en organisaties is gaan opstellen door middel van het analyseren van (1) de partijprogramma's van de vijf grootste politieke partijen, (2) regeringsnota's, (3) eventueel tot stand gekomen wet- en regelgeving en (4) parlementaire debatten die betrekking hebben op liberaal-democratische grondrechten.

4.3 Overwegingen van rechters en rechts-extremisten

Vanaf 2001 vechten rechts-extremisten – *in casu* NV) – de tot dan toe gebruikelijke preventieve verboden meerdere malen gerechtelijk (succesvol) aan (namelijk in 2001, twee maal in 2002, in 2003, 2009 en 2010). Deze juridische assertiviteit vangt vrijwel gelijktijdig aan met de opkomst van reeds genoemde LPF en daarmee met de kritiek op de multiculturele samenleving en de islam. Enerzijds is dit het gevolg van de nadruk die sedert 2001 in Nederland op liberaal-democratische grondrechten (zie H1) wordt gelegd en het beroep dat

rechts-extremisten vervolgens op die grondrechten durven te doen (H3a). Anderzijds is voornoemde assertiviteit het gevolg van een door rechts-extremisten gesignaleerd *momentum*, als gevolg van toegenomen sympathie voor extreemrechtse denkbeelden en organisaties (zie H2), om hun idealen middels manifestaties voor het voetlicht te brengen (zie H3b). Hypothese 3 (H3) luidt:

Rechts-extremisten durven meer en vaker demonstratievrijheid op te eisen door:

- a). het toegenomen gewicht dat men in Nederland aan liberaal-democratische grondrechten toedicht (zie H1);
- b). de toegenomen sympathie voor extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) in Nederland (zie H2).

H3 zal getest worden door de motivatie van rechts-extremistische organisaties aangaande het aanvechten van (preventieve) demonstratieverboden tegen het licht te houden, zoals blijkt uit verslagen van rechtszittingen, uitlatingen in de media en uit reconstructies (als opgenomen in kranten, andere media, boeken of websites).

Als reeds aangestipt vechten rechts-extremisten vanaf 2001 de tot dan toe gebruikelijke preventieve verboden herhaaldelijk gerechtelijk succesvol aan. Sedertdien voorzien rechters rechts-extremistische manifestaties van een juridische legitimatie. Dat is opmerkelijk, want nooit eerder had een rechter een preventief demonstratieverbod voor rechts-extremisten ongeldig verklaard (volgt uit ondermeer Loof, 2008: 97 en Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 113). Verwacht wordt dat deze ontwikkeling is ingegeven door het debat aangaande de multiculturele samenleving en de islam. Het daaruit volgende toegenomen belang dat men aan liberaal-democratische grondrechten is gaan hechten (zie H1) is vanaf dien ook bij rechters waarneembaar (H4a). Voorts heeft de toegenomen sympathie voor extreemrechtse denkbeelden en organisaties (zie H2) er toe bijgedragen dat rechters voornoemde fenomenen als minder extreem zijn gaan beschouwen (H4b). Hypothese 4 (H4 luidt):

Rechters verlenen rechts-extremisten meer demonstratievrijheid, omdat:

- a). het toegenomen gewicht dat men in Nederland aan liberaal-democratische grondrechten toedicht (zie H1) ook bij rechters waarneembaar is;
- b). extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) minder extreem worden geacht (zie H2).

H4 zal getest worden door de gerechtelijke vonnissen grondig te bestuderen. Hierbij zal met name worden gelet op de door de rechter gehanteerde motivatie. Voor zover beschikbaar zullen ook uitlatingen van persrechters in de analyse worden betrokken. Tevens zal worden gekeken naar hoe de literatuur de houding van de rechter met betrekking tot de demonstratievrijheid duidt.

4.4 Burgemeesters en de verruimde demonstratievrijheid

Geconfronteerd met het veranderde klimaat ten opzichte van liberaal-democratische grondrechten wordt verwacht dat burgemeesters eerder geneigd zullen zijn demonstraties van

rechts-extremisten toe te staan (H5a). Burgemeesters zijn echter ook belast met de handhaving van de openbare orde en derhalve wordt verwacht dat manifestaties bij vrees voor (ernstige) ongeregelde heden alsnog worden verboden dan wel worden toegestaan onder strikte voorwaarden (H5b). Hypothese 5 (H5) luidt daarom:

Sedert 2001 staan burgemeesters rechts-extremistische manifestaties in hun gemeente:

- a). (meer) toe door het toegenomen gewicht dat men in Nederland aan liberaal-democratische grondrechten toedicht (zie H1);
- b). niet toe/toe onder strikte voorwaarden, wanneer hij vreest voor (ernstige) ongeregelde heden (van bijvoorbeeld antifascisten of radicale moslims).

H5 zal getest worden door de besluitvorming en demonstratiepraktijk in de gemeente Den Haag aan een nadere analyse te onderwerpen. In voornoemde gemeente zijn meerdere malen rechts-extremistische manifestaties gehouden en de NVU heeft daar sedert 2001 met zeven van de in totaal 34 (door haar georganiseerde) manifestaties het vaakst gedemonstreerd (NVU, 2013c en tabel 5.1). Aan de hand van een analyse van onder andere gemeentelijke stukken (waaronder de eventuele voorwaarden die men een rechts-extremistische manifestatie heeft opgelegd, waarbij te denken valt aan voorschriften met betrekking tot route, duur en tijd van de manifestatie), rapportages, raadsdebatten, *Algemene Plaatselijke Verordeningen* (APV's) en de uitleg van de burgemeester in de media zal worden onderzocht hoe lokale handhavers de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten in de praktijk vorm hebben gegeven.

4.5 Conclusie

Dit hoofdstuk verschaft een overzicht van de te testen hypothesen en de te hanteren methode van onderzoek. Teneinde helderheid te verschaffen omtrent de factoren die verantwoordelijk zijn voor de uitbreiding van de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten en de wijze waarop (lokale) overheden die verruimde demonstratievrijheid in de praktijk hebben ingevuld zal een grondig kwalitatief onderzoek worden verricht. *In concreto* betekent dit dat de analyse allereerst bestaat uit een uitgebreide literatuurstudie. Met behulp van diverse aanvullende bronnen zullen vervolgens vijf hypothesen worden behandeld. H1 tot en met 4 formuleren allen een verwachting met betrekking tot de oorzaken die mogelijk ten grondslag liggen aan de in Nederland sedert 2001 toegenomen demonstratievrijheid voor rechts-extremisten. Verwacht wordt dat die manifestatievrijheid is vergroot door de (sedert 2001), als gevolg van het islamdebat, toegenomen (a) nadruk op liberaal-democratische grondrechten en (b) tolerantie/acceptatie van extreemrechtse denkbeelden en organisaties. H5 ziet op de wijze waarop (lokale) overheden – *in casu* de gemeente Den Haag – in de praktijk omgaat met die toegenomen betogingsvrijheid. Geconfronteerd met het veranderde klimaat ten opzichte van liberaal-democratische grondrechten wordt verwacht dat burgemeesters eerder geneigd zullen zijn dergelijke demonstraties toe te staan. Burgemeesters zijn echter ook belast met de handhaving van de openbare orde en derhalve wordt verwacht dat manifestaties bij vrees voor (ernstige) ongeregelde heden alsnog worden verboden dan wel worden toegestaan onder strikte voorwaarden.

5. ONTWIKKELING IN DE DEMONSTRATIEVRIJHEID

Dit hoofdstuk heeft tot doel om (1) de ontwikkeling in de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten inzichtelijk te maken en (2) helderheid te verschaffen over de oorzaken die aan die ontwikkeling ten grondslag liggen. Uit diverse bronnen blijkt dat in Nederland lange tijd extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties preventief werden verboden (zie bijvoorbeeld Van Donselaar, 2010: 44). Voorts bleef gerechtelijke toetsing veelal achterwege (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 113). Dit veranderde nadat de NVU in 2001 een preventief verbod gerechtelijk succesvol aanvocht (zie bijvoorbeeld Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 114). Sederdien vinden er op regelmatige basis rechts-extremistische betogingen in Nederland plaats (zie figuur 1.1). De (feitelijke) demonstratievrijheid voor rechts-extremisten lijkt daarmee drastisch te zijn uitgebreid. Aan de hand van een uitvoerige literatuurstudie, aangevuld met andere bronnen als wettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen, kamerstukken, gerechtelijke uitspraken, rapportages en onderzoeksrapporten, beleidsstukken, websites en persoonlijke communicatie met betrokkenen, zullen de gebeurtenissen die hebben geleid tot de verruimde demonstratievrijheid voor rechts-extremisten worden gereconstrueerd. Eerst zal de praktijk van preventieve verboden kort worden toegelicht (paragraaf 5.1). Vervolgens zal de (aanloop naar de) huidige situatie van verruimde demonstratievrijheid voor rechts-extremisten worden behandeld (paragraaf 5.2 tot en met 5.4). Het hoofdstuk eindigt met een conclusie (paragraaf 5.5).

5.1 De praktijk van preventieve verboden

Extreemrechtse en rechts-extremistische organisaties verkeren vanaf 1945 in een politiek en sociaal isolement (Van der Valk en Van der Schans, 2011: 11). Lange tijd overheerst maatschappelijke, politieke en bestuurlijke afkeer jegens alles dat naar extreemrechts riekt (zie bijvoorbeeld Van Donselaar, 1995 en Van der Valk en Van der Schans, 2011: 11). Dit heeft ook verschillende repressiemaatregelen tot gevolg gehad (Van der Valk en Van der Schans, 2011: 11). Een illustratieve maatregel is bijvoorbeeld het *Besluit ontbinding landverraderlijke organisaties* (Bolo), waarmee in 1944 door regering in ballingschap “het legale bestaan van nazistische en fascistische organisaties in Nederland” aan bande werd gelegd (Van Donselaar, 1995: 19). Ook het *Internationale Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie* (IVURD), waarbij Nederland in 1971 partij werd, is niet bevorderlijk voor de manifestatie van het extreemrechtse gedachtegoed en verwante organisaties. De reeds in hoofdstuk 3 geïntroduceerde strafbepalingen aangaande groepsbelediging (artikel 137c Sr) en het aanzetten tot haat of discriminatie van een bepaalde bevolkingsgroep (artikelen 137d) werden (mede) hierdoor aan het Nederlandse *Wetboek van Strafrecht* toegevoegd (Van Donselaar, 1995: 19 en 1997: 13). Rechts-extremisten hebben zich desalniettemin “ononderbroken” in het Nederlandse politieke en maatschappelijke domein weten te manifesteren (Wagenaar en Van Donselaar, 2008: 43).

Extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties werden daarentegen (mits handhavers daar bij voorbaat over waren geïnformeerd) altijd succesvol aan banden gelegd. Dit geschiedde door dergelijke betogingen steevast preventief te verbieden. De feitelijke demonstratievrijheid voor rechts-extremisten was derhalve nihil (Van Donselaar, 1995: 43-44). Er was in Nederland geen ruimte voor neonazi's en -fascisten. Illustratief voor deze

moraal is het besluit uit 1994, genomen door de Raad van Korpsbeheerders (RvK) – waarbij ondermeer toenmalig Minister van Justitie mevrouw W. Sorgdrager en oud-voorzitter van het College van Procureurs-generaal (CvPG) de heer A.W.H. Docters van Leeuwen aanwezig waren – inhoudende dat extreemrechtse betogingen zoveel mogelijk dienden te worden verboden (Van Donselaar, 1995: 44). De voorzitter van voornoemde raad – de voormalig burgemeester van Nijmegen de heer E.M. D'Hondt – verdedigde het besluit door te stellen dat “de vrijheid van meningsuiting gaat te ver als die vrijheid gericht is tegen de democratie” (als geciteerd door Van Donselaar, 1995: 44). Hiermee werd openlijk een loopje met de wet genomen, iets waarover Van Donselaar opmerkt: “de geldende praktijk, het preventieve verbod, als het beleidsvoornemen de huidige koers te blijven volgen, staan op gespannen voet met de wet en jurisprudentie, die een waardenneutraal karakter hebben” (1995: 77-78).

Deze stelling van Van Donselaar is correct, want het juridische kader stond niet toe dat een manifestatie op grond van inhoudelijke motieven preventief wordt verboden. Ingevolge het reeds in hoofdstuk 3 behandelde artikel 9, lid 2 Gw kon een preventief verbod enkel op basis van louter “politiekneutrale gronden” – waaronder een bedreiging voor (1) de gezondheid, (2) het verkeer of (3) de openbare orde – worden uitgevaardigd (Van Donselaar en Rodrigues, 2001: 37 en Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 113). Volgens Wagenaar en Van Donselaar was er echter sprake van een “snelle en ruime toepassing van de verbodsgrond ‘dreiging van wanordelijkheden’”, waarmee werd gerefereerd aan het doelcriteria uit artikel 9, lid 2, sub 3 Gw (2006: 113). Deze lezing is aan de auteur bevestigd door een woordvoerder van de AFA (Jeroen; *Team Laat Ze Niet Lopen*, persoonlijke communicatie, 20 mei 2012). De antifascisten geven aan dat diverse burgemeesters maar al te graag extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties wilden verbieden. Daarvoor werd dikwijls de AFA benaderd met het verzoek een tegendemonstraties aan te kondigen. Vervolgens kon de burgemeester het preventieve verbod op grond van te verwachten problemen op het gebied van de openbare orde rechtvaardigen (Jeroen; *Team Laat Ze Niet Lopen*, persoonlijke communicatie, 20 mei 2012). Voorts waren preventieve verboden vrijwel nooit onderwerp van gerechtelijke toetsing. Hierdoor kon “deze ruime toepassing langdurig in stand (...) blijven” (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 113). Bovendien kon het preventieve verbod, in het uitzonderlijke geval dat er toch een beroep op de rechter werd gedaan, rekenen op “rechterlijke sympathie” (Loof, 2008: 97).

Vanaf 1993 signaleerde Van Donselaar een toenemende “contestatie van de zijde van extreem-rechts tegen (...) demonstratieverboden” (1995: 77 en 1997: 6 en 24). Deze contestatie bestond ondermeer uit het, door extreemrechts en rechts-extremisten, negeren van preventieve verboden en het demonstreren zonder daarvoor een aanvraag bij de desbetreffende gemeente te hebben ingediend. Dit waren de zogenoemde *Spontandemos* (Van Donselaar, 1997: 24). Gedurende de jaren 1993, 1994 en 1995 kwam dit fenomeen “10 à 15 maal voor”, onder meer in Leeuwarden, Lisse, Zevenaar, Arnhem, Rijswijk, Apeldoorn, Rotterdam, Utrecht, Tiel en Breda (Van Donselaar, 1997: 24). Dit gaf grote problemen op het gebied van ordehandhaving, waaronder gewelddadige confrontaties tussen enerzijds extreemrechts en rechts-extremisten en anderzijds tegenstanders en de politie (Van Donselaar, 1995: 77 en 1997: 6 en 24). Volgens Van Donselaar stimuleerde deze strategie antifascisten, zorgde het voor toenemende mediaberichtgeving en dus ruchtbaarheid in zijn algemeenheid

(1997: 24). Onder deze omstandigheden moest de politie optreden. Dit resulteerde in steeds meer preventieve arrestaties van vermeende demonstranten (Van Donselaar, 1997: 24).

Deze ontwikkelingen vormden volgens Van Donselaar de aanloop naar een radicale koerswijziging in de overheids*respons* met betrekking tot extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties (1997: 24-25). Deze koerswijziging zou zijn bespoedigd door de gebeurtenissen uit Utrecht van 4 maart 1995. Links- en rechts-extremisten hadden voor die bewuste datum een demonstratie in de Domstad gepland. Het radicale feest ging echter niet door toen de burgemeester uit angst voor ongeregelde heden beide demonstraties had laten verbieden. De politie arresteerde op die bewuste datum desondanks 162 personen, waarvan slechts enkelen konden worden aangemerkt als aanhangers van extreemrechts (Van Donselaar, 1997: 24). Het merendeel van de arrestanten waren antifascisten die op grond van het “antifascistische uniformverbod” (ex. artikel 435a Sr) – ingevoerd in 1933 om (uitingen) van het opkomende nationaalsocialisme tegen te gaan – waren opgepakt (Van Donselaar, 1997: 29). Hierdoor werd het politieoptreden onderwerp van hevige maatschappelijke kritiek. Het beeld was ontstaan dat de politie de ‘foute’ rechts-extremisten had laten lopen en ‘onschuldige’ burgers had gearresteerd (zie bijvoorbeeld Trouw, 1996 en Van Donselaar, 1997: 25). De gemeente Utrecht besloot onder deze maatschappelijke druk het geheel te laten evalueren. Eind 1995 verscheen het rapport met de toentertijd opmerkelijke aanbeveling dat extreemrechtse demonstraties niet per definitie verboden dienden te worden (Van Donselaar, 1997: 25 en Rosenthal, 1995: 69-70).

Tegelijkertijd werd ook de kritiek van rechtsgeleerden op het steevast preventief verbieden van extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties steeds luider (Loof, 2008: 97). De rechtsgeleerden wezen ondermeer op parlementaire stukken inzake de totstandkoming van de reeds in hoofdstuk 3 aangehaalde WOM (bv. *Handelingen II*, 1987/88: 2236) en de positieve inspanningsverplichtingen die artikel 11 EVRM voor de overheid met zich meebrachten (zie o.a. Vz. ARRS, 1989 en Schilder, 1995: 950-955). Hieruit bleek dat preventieve verboden slechts geoorloofd waren indien deze fungeerden “als laatste middel in een situatie van bestuurlijke overmacht” (Loof, 2008: 97). Daarvan zou sprake zijn op het moment dat “de burgemeester, (...) in redelijkheid niet in staat moet worden geacht” de veiligheid van burgers – waaronder demonstranten inbegrepen – te kunnen garanderen (Loof, 2008: 97). In het licht van bovengeschetste ontwikkelingen – *in casu* de problemen op het gebied van de openbare orde en de toenemende juridische kritiek op de praktijk van preventieve verboden – brokkelde het politieke en bestuurlijke draagvlak voor de tot dan toe breed omarmde overheids*respons* met betrekking tot rechts-extremistische manifestaties zichtbaar af (Van Donselaar, 1997 en Loof, 2008: 97).

5.2 De jaren 1996-2000: (politieke en bestuurlijke) attitudewijziging

Vanaf 1995 is er sprake van een duidelijke politieke en bestuurlijke attitudewijziging. De toenmalige burgemeester van Zwolle breekt als eerste uitdrukkelijk met de praktijk van preventieve verboden door een extreemrechtse manifestatie van de CD en de *Nationale Volkspartij* (NVP)/CP'86 toe te staan (Van Donselaar, 1997: 7, 25 en 31). Volgens de burgervader was een verbod niet aan de orde, omdat er geen sprake was van een “ernstige bedreiging van de openbare orde” (Van Donselaar, 1997: 25). Een dergelijke motivatie was voorheen ondenkbaar. Van Donselaar meent dat de burgemeester middels deze zet een

discussie trachtte te ontketenen aangaande de noodzakelijkheid rechts-extremisten hard aan te pakken alsmede het daarbij behorende wettelijke kader te herzien (1997: 7 en 25). De actie van de burgemeester leek aanvankelijk weinig succesvol aangezien diverse demonstraties daarna gewoon weer werden verboden. Op 30 maart 1996 was het echter opnieuw raak toen een demonstratie van extreemrechts – georganiseerd door de NVP/CP'86 – in de Zuid-Hollandse gemeente Leerdam werd toegestaan (Van Donselaar, 1997: 7 en 26). Het feit dat voornoemde betogingen nu ineens doorgang vonden, duidt op een breuk met de tot dan toe operationele praktijk van preventieve demonstratieverboden.

Niet geheel onbelangrijk in deze context is het feit dat tijdens de demonstratie in Zwolle strafbare uitlatingen werden gedaan die mogelijk van invloed zijn geweest op de (politieke en maatschappelijke) attitudewijziging die volgde jegens extreemrechts en rechts-extremisme. De inmiddels beruchte tekst van Janmaat – “Wij schaffen, zodra we de mogelijkheid en de macht hebben, de multiculturele samenleving af” – was een van die uitlatingen (Van Donselaar, 1997: 17). Aanvankelijk werden de personen die zich schuldig hadden gemaakt aan strafbare feiten niet vervolgd en leek er sprake van een “gedoogbeleid” teneinde “spanningen” ter plekke te vermijden (Van Donselaar, 1997: 7 en 17). De vervolging vond later alsnog plaats, overigens pas nadat er grote maatschappelijke ophef rondom een neonazistische bijeenkomst in Rotterdam en Schiedam was ontstaan (Algemeen Dagblad, 1996; Van Donselaar, 1997: 17 en Het Parool, 1996). Er volgde een onherroepelijke veroordeling wegens discriminatie op grond van ras (zie HR 18 mei 1999 en Molier, 2011: 230-234). Het vonnis genoot volgens Van Donselaar brede maatschappelijke en politieke tevredenheid, maar betekende wel het begin van een publieke discussie omtrent de “grenzen (...) van de vrijheid van meningsuiting” en daarmee ook van het recht op betoging (1997: 17). Hiermee ving het publieke debat dat de Zwolse burgemeester eerder leek te willen initiëren dan toch aan.

De attitudewijziging met betrekking tot extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties was ook zichtbaar binnen andere overheidsorganen. Middels een brief aan de vaste Kamercommissie belast met Binnenlandse Zaken (zie *Kamerstuk II*, 1995/1996), stelde de toenmalige verantwoordelijke minister dat de vrijheid van meningsuiting en in het bijzonder de betogingsvrijheid dienden te prevaleren boven een eventueel preventief verbod (Van Donselaar, 1997: 29-31). Volgens de minister zou een dergelijk verbod namelijk neerkomen op “preventieve censuur”, iets wat in een democratische rechtsstaat absoluut *not done* is (*Kamerstuk II*, 1995/1996: 3). Tegelijkertijd stelde de minister dat, indien men zich schuldig maakt aan strafbare feiten, de daders achteraf gestraft dienen te worden (*Kamerstuk II*, 1995/1996: 4). Voorts benadrukte de minister dat een eventueel verbod louter op basis van een “politiek-neutrale” interpretatie van de wet mag worden uitgevaardigd, waarbij hij zich voelde gesteund door een ruime Kamermeerderheid (Van Donselaar, 1997: 31). *In concreto* betekende dit, dat het parlement en regering de mening waren toegedaan, dat een manifestatieverbod slechts was gerechtvaardigd indien dit geschiedt op basis van een waardenneutrale interpretatie van de reeds in artikel 9, lid 2 Gw genoemde beperkingsgronden.

Ook het merendeel van de burgemeesters lijkt vanaf dat moment geen voorstander meer van preventieve verboden, maar van een beleid dat uitgaat van een “ja, mits” (Van Donselaar, 1997: 26-27). Dit beleid gaat er van uit dat extreemrechtse en rechts-extremistische demonstraties zijn toegestaan, *mits* aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Het

resultaat was dat de reeds genoemde RvK eveneens een genuanceerder standpunt innam (Van Donselaar, 1997: 25). Toch bleken er ook een groot aantal burgemeesters te zijn die zich sterk maakten voor een wettelijk verbod van extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties (Van Donselaar, 1997: 27). Eensgezindheid onder de burgemeesters met betrekking tot extreemrechts en rechts-extremisme was er dan ook allerminst. Overigens toont het voorstaande wel aan dat ook de burgemeesters sedertdien inzagen dat een (preventief) demonstratieverbod enkel op basis van een politiekneutrale interpretatie van wet- en regelgeving kan en mag worden uitgevaardigd. Zo was het merendeel tegen het automatisch uitvaardigen van preventieve verboden en zag de minderheid tegelijkertijd in dat zij voor het uitvaardigen van een preventief verbod niet over de benodigde wettelijke instrumenten beschikten (Van Donselaar, 1997: 26-27). De burgemeesters lijken zich vanaf dat moment bewust van het feit dat een snelle en ruime (lees normatieve) interpretatie van verbodsgronden juridisch geen stand houdt (volgend uit Van Donselaar, 1997: 26-27).

Vanaf eind 1996 neemt ook het Openbaar Ministerie (OM) een ander standpunt in, waarmee de reeds behandelde lijn van de regering grotendeels wordt gevolgd. Dit blijkt ondermeer uit een interne handleiding vastgesteld door het CvPG, getiteld *Handleiding inzake verstoring van de openbare orde door extreem-rechts*, waarin terughoudendheid met betrekking tot extreemrechtse en rechts-extremistische betogingen centraal staat (Van Donselaar, 1997: 27-29). De handleiding schrijft voor betogingen niet automatisch te verbieden, maar toe te staan, “tenzij” (Van Donselaar, 1997: 28). Uit deze handleiding blijkt dat men extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties weliswaar als oorzaak zag voor een eventuele verstoring van de openbare orde, maar dat justitieel ingrijpen in en bij de uitoefening van het demonstratierecht beperkt diende te blijven tot *ultimum remedium* (Van Donselaar, 1997: 28-29). Uit het bovenstaande blijkt dat er sedert 1995 op verschillende politieke en bestuurlijke niveaus een attitudewijziging heeft plaatsgevonden ten aanzien van het automatisch preventief verbieden van extreemrechtse en rechts-extremistische betogingen.

5.3 De jaren 2001-2003: afgedwongen demonstratievrijheid

Voorgeschetste bestuurlijke en politieke attitudewijziging leek zich aanvankelijk niet naar de praktijk te vertalen (Van Donselaar en Rodrigues, 2001: 23). Volgens Van Donselaar en Rodrigues hield dit nauw verband met het feit dat de politie grootschalige rellen tijdens reeds genoemde betoging in Leerdam weliswaar had weten te voorkomen, maar de betoging desalniettemin gepaard ging met gewelddadigheden (2001: 23). Vanaf 2001 lijkt de koerswijziging dan toch echt door te zetten als eerst in de gemeente Kerkrade een rechts-extremistische demonstratie, georganiseerd door de NVU, doorgang vindt. Aanvankelijk verbood de burgemeester de demonstratie uit vrees voor ongeregelde heden, maar de NVU vocht deze bestuurlijke beslissing succesvol aan bij de rechter (BVD, 2001: 26 en Van Donselaar en Rodrigues, 2004: 47-48). Hiermee werd voor het eerst het demonstratierecht voor rechts-extremisten gerechtelijk erkend. Het betekende het begin van een reeks gerechtelijke procedures, die door de NVU werden aangespannen, waarmee de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten drastisch zou worden uitgebreid.

Met betrekking tot Kerkrade oordeelde de rechtbank dat de burgemeester “te snel” was overgegaan tot het verbieden van de manifestatie en “had (...) moeten nagaan of er geen alternatieven voorhanden waren” (als samengevat door Van Donselaar en Rodrigues, 2004:

48). De rechtbank oordeelde dat een verbod niet aan de orde was nu de Gemeente Kerkrade onvoldoende had aangetoond dat “de inzet van de normaliter beschikbare manschappen [politie, *red.*], eventueel vermeerderd met hetgeen wordt ingezet bij risico-wedstrijden (...) ontoereikend zou zijn” teneinde ernstige wanordelijkheden te voorkomen (Rb. Maastricht, 2001 en appendix 2). Volgens de rechtbank kunnen , (...) een rol spelen bij de beslissing een demonstratie te verbieden”; met andere woorden, indien er sprake is van een bestuurlijke overmachtsituatie (Rb. Maastricht, 2001). Deze gerechtelijke uitspraak was op zichzelf logisch, maar toch verrassend. Nooit eerder had een rechter een demonstratieverbod voor rechts-extremisten ongeldig verklaard (Van Donselaar en Rodrigues, 2001: 36 en 2004: 48). Middels deze uitspraak ‘bekrachtigde’ de rechterlijke macht de reeds in 1996 ingezette bestuurlijke en politieke koers om de wet waardeneutraal te interpreteren. Zo was het mogelijk dat op 24 maart 2001 zo’n 150 Nederlandse en Duitse neonazi’s, op een afgelegen industrieterrein in Kerkrade, legaal mochten marcheren “tegen de criminalisering van nationalisten” (AIVD, 2007: 35; BVD, 2002: 26 en NVU, 2013d). Een tegendemonstratie georganiseerd door de AFA was op basis van vergelijkbare motieven en zonder tussenkomst van de rechter verboden, maar vond toch doorgang doordat de burgemeester deze oogluikend toestond (Van Donselaar en Rodrigues, 2001: 40).

De NVU vierde dit (gerechtelijke) succes als een overwinning en paste haar strategie daar op aan (Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 49). Zo stapte de NVU voor de tweede maal naar de rechter toen ook de gemeente Rotterdam in 2002 een geplande demonstratie in de havenstad trachtte te verbieden (AIVD, 2003: 35; Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 49 en 2004: 48). De gemeente Rotterdam was van mening dat de demonstratie georganiseerd door de NVU zou leiden tot “niet te beteugelen ongeregelheden” en daarmee geen doorgang mocht vinden (Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 49). De rechtbank was het daar mee oneens en bepaalde dat het simpele feit van te verwachten ongeregelheden niet opweegt tegen ieders recht op betoging (Rb. Rotterdam, 2002 en appendix 3). Voorts voerde de gemeente aan dat zij vreesde voor wanordelijkheden die “slechts met een disproportionele politie-inzet (...) voorkomen kunnen worden” (Rb. Rotterdam, 2002). Uit de ter terechtzitting overgelegde politierapportage zou blijken dat die politie-inzet neer zou komen op de “inzet als benodigd tijdens de Europese voetbalkampioenschappen van 2000” (Rb. Rotterdam, 2002). De rechtbank oordeelde echter dat die politie-inzet, “gelet op de inzet bij andere evenementen in Rotterdam (...) alsmede de frequentie waarop grootschalige evenementen [daar, *red.*] voorkomen”, “niet disproportioneel” is en “in redelijkheid van verweerder [Gemeente Rotterdam, *red.*] gevergd kan worden” (Rb. Rotterdam, 2002). Daarnaast overwoog de rechtbank dat “de uitoefening van een grondrecht tot een grotere inspanning van de zijde van verweerder aanleiding mag zijn dan bij evenementen als een risicowedstrijd van één van de plaatselijke voetbalclubs” (Rb. Rotterdam, 2002). Tevens stelde de rechtbank dat “de vrees voor wanordelijkheden (...) gesubstantiveerd diende te worden in een rapportage van het politiekorps” en dat was naar het oordeel van de rechter niet het geval (Loof, 2008: 100). Ook dit vonnis was in lijn met de reeds behandelde uitspraak uit 2001, waarmee de door de overheid ingezette koers om de wet als uitgangspunt te beschouwen en waardeneutraal te interpreteren, nogmaals werd bekrachtigd (Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 49).

Vanaf dien besluit de NVU om, naast het gerechtelijk afdwingen van hun demonstratievrijheid, een zogenoemde “consensus of legalisatiekoers” te gaan varen (NVU,

2013a; Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 49-50, 2004: 48 en Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 112). Hiermee wordt volgens de NVU bedoeld op de sedertdien operationele politiek die “in overeenstemming is met wat mag” om daarmee niet onnodig bestuurlijke demonstratieverboden in de kaart te spelen (dhr. C. Kusters, partijvoorzitter van de NVU als geciteerd door Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 49). Het gaat dan om de aanvraag en totstandkoming van demonstraties, waarbij de NVU aan de wettelijke formaliteiten – als bijvoorbeeld de vereiste kennisgeving met betrekking tot een demonstratie – is gaan voldoen (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 112). Hierdoor kan enige verwarring ontstaan omtrent het al dan niet rechts-extremistische karakter van de NVU. In de AIVD-rapportages wordt de NVU echter nog steeds gekwalificeerd als rechts-extremistisch en daarmee kan worden geconcludeerd dat de NVU, ondanks haar ‘legalisatie-/consensuskoers’, geen afstand heeft gedaan van haar antidemocratische idealen en haar bereidheid om deze desnoods via ondemocratische middelen te bewerkstelligen (AIVD, 2013: 31-32). Andere extreemrechtse groeperingen leken aanvankelijk niet erg enthousiast om deze nieuwe koers te kopiëren getuige ondermeer de onaangekondigde demonstraties van het extreemrechtse Voorpost, waarbij de politie “gewelddadige confrontaties met linkse tegenstanders (...) ternauwernood” wist te verkomen (AIVD, 2003: 36 en BVD, 2002: 26).

Ondanks voornoemde gerechtelijke uitspraken moesten sommige bestuurders toch wennen aan de nieuwe politieke werkelijkheid. De door de rechter uitgezette koers bleef echter ongewijzigd. Zo ook in het voorjaar van 2002, toen de NVU – naar eigen zeggen naar aanleiding van de op 6 mei van dat jaar vermoorde politicus Pim Fortuyn – in de gemeente Harderwijk wilde demonstreren. De burgemeester verbood de demonstratie en de NVU stapte opnieuw naar de bestuursrechter (Van Donselaar en Rodrigues, 2004: 48-50). Wederom werd het bestuurlijke verbod van tafel geveegd en de NVU kon derhalve gewoon demonstreren (zie Rb. Zutphen, 2002 en appendix 4). Toch dacht de burgemeester van Apeldoorn dat hij een demonstratie van de NVU, op vergelijkbare gronden als de gemeente Harderwijk had aangedragen, kon verbieden (Van Donselaar en Rodrigues, 2004: 49). De NVU herhaalde haar strategie en dwong nogmaals het recht op betoging gerechtelijk af (zie Rb. Zutphen, 2003 en appendix 5). Ditmaal was de manifestatie wel gebonden aan strikte voorwaarden met betrekking tot tijdsduur en locatie. Hierdoor werd het feitelijk onmogelijk voor eventuele belangstellenden om kennis omtrent de inhoud van de demonstratie te kunnen nemen. De NVU kondigde na afloop dan ook aan “een nieuwe demonstratie af te (...) dwingen waarbij er wél publiek zou zijn” (Loof, 2008: 101).

De vonnissen met betrekking tot de aanvankelijk verboden manifestaties in respectievelijk Kerkrade, Rotterdam, Harderwijk en Apeldoorn hebben het criterium ‘bestuurlijke overmacht’ – dé (politiekneutrale) grond voor een preventief demonstratieverbod – verhelderd (Loof, 2008: 99-101). Evident is nu dat, indien een (rechts-extremistische) manifestatie op grond van de ernstige vrees voor wanordelijkheden wordt verboden, onomstotelijk dient vast te staan dat er sprake is van een bestuurlijke overmachtsituatie (Loof, 2008: 99-100). Ingevolge de jurisprudentie die sedert Kerkrade is ontstaan, is er sprake van bestuurlijke overmacht indien de burgemeester de veiligheid (van burgers en demonstranten) redelijkerwijs niet kan garanderen, doordat (1) “uit concrete gegevens en een uitgewerkte risicoanalyse blijkt” dat er een reëel vermoeden is voor ernstige wanordelijkheden en er (2) onvoldoende politie kan worden ingezet teneinde aan deze wanordelijkheden het hoofd te

bieden (Loof, 2008: 100). Daarnaast hebben de vonnissen ook helderheid verschaft omtrent de positieve zorgplicht die, in het kader van een rustig en ordelijk verloop van demonstraties, op de overheid rust (Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 177). Het betogingsrecht wordt in een democratische rechtsstaat van zo'n gewichtig belang geacht, dat men van de overheid in dat kader politie-inzet kan verlangen "die zelfs verdergaat dan bij een risicowedstrijd in het betaalde voetbal" teneinde dit fundamentele recht daadwerkelijk te kunnen verwezenlijken (Loof, 2008: 100 en bv. Rb. Rotterdam, 2002). Al met al is het betogingsrecht voor rechts-extremisten sedert 2001, mede door een verheldering van de criteria bestuurlijke overmacht en de positieve inspanningsverplichting, feitelijk fors uitgebreid (Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 177 en 186 en Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 111).

5.4 De jaren 2004-2013: demonstratievrijheid verder ingekleurd

Voormelde gerechtelijke successen hebben het aantal extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties fors doen toenemen (zie figuur 1.1). Vanaf dien worden met regelmaat rechts-extremistische manifestaties in heel Nederland georganiseerd. Vooral de NVU maakt hier dankbaar gebruik van (zie tabel 5.1) en heeft, wellicht gestimuleerd door reeds behandelde vonnissen, opnieuw nadere detaillering van juridische normen weten de bewerkstelligen en daarmee de (jurisprudentie aangaande de) demonstratievrijheid nog verder uitgebreid. Zo ook middels een rechtszaak die door de NVU in 2005 tegen de gemeente Arnhem werd aangespannen. Aanleiding waren enkele voorschriften met betrekking tot de plaats en tijd die de burgemeester ex. artikel 5 WOM aan een manifestatie had verbonden. Deze voorschriften werden door de NVU als te beperkend ervaren. Conform de voorschriften diende de demonstratie op een afgelegen industrieterrein, tussen 09.00 en 11.00 uur 's morgens, plaats te vinden om zo, met name met het oog op een door de AFA aangekondigde tegendemonstratie, de politie in staat te stellen het geheel beter te kunnen controleren (Eindhovens Dagblad, 2005 en Loof, 2008: 101). Dit waren toentertijd geen ongewone voorwaarden (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 114). Uitzondering vormde de manifestatie uit 2004 in Den Haag, waarvan de route dwars door het historische centrum liep (NVU, 2013c). Teneinde niet op het desbetreffende industrieterrein te hoeven te demonstreren spande de NVU een kort geding aan tegen de, door de Gemeente Arnhem, geformuleerde voorwaarden (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 114). De rechtbank stelde de NVU in het gelijk (zie Rb. Arnhem, 2005 en appendix 6). Volgens de rechtbank maakte de Gemeente Arnhem, door de demonstratie slechts in de ochtenduren en op een afgelegen industrieterrein toe te staan, een "disproportionele" inbreuk op de betogingsvrijheid (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 114 en Loof, 2008: 101). Er zouden immers "nauwelijks mensen aanwezig zijn die kennis kunnen nemen van de meningsuiting van de betogers" (Rb. Arnhem, 2005). De eventuele media-aandacht die de demonstratie genereert is hierbij niet van belang (Loof, 2008: 101). Volgens de rechtbank vormt het kenbaar maken van "gedachten en gevoelens over maatschappelijke en politieke kwesties op de openbare weg" een fundamenteel onderdeel van het betogingsrecht en werd dat middels voornoemde voorschriften onmogelijk gemaakt (Rb. Arnhem, 2005). Demonstraties van de NVU zouden sedertdien nimmer buiten het centrum plaatsvinden (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 114).

In 2007 deed zich een vergelijkbare kwestie voor toen de NVU aankondigde op 27 januari in Apeldoorn te willen demonstreren. De burgemeester besloot om, naar aanleiding

van de door de NVU ingediende kennisgeving, voorschriften aangaande tijdsduur en route van de manifestatie op stellen. Hierdoor zou de demonstratie “ver buiten het centrum” plaatsvinden en de demonstratie werd wat betreft tijd fors ingekort – van 4,5 naar 1,5 uur (Loof, 2008: 102). Dit alles deed de NVU besluiten wederom naar de rechter te stappen teneinde ook deze voorschriften van tafel te krijgen. Volgens de NVU vormde het besluit van de burgemeester een dusdanige inperking van de aangekondigde demonstratie, dat deze “in feite wordt verboden” (Rb. Zutphen, 2007 en appendix 7). De rechtbank was het hiermee eens en oordeelde dat, mede gelet op het feit dat “de burgemeester onvoldoende heeft gemotiveerd waarom slechts de door hem toegestane route de enige acceptabele is en waarom de tijdsduur van de demonstratie zozeer is beperkt”, “het besluit geen stand kon houden” (Rb. Zutphen, 2007). Daarnaast nam de rechtbank het de gemeente Apeldoorn zeer kwalijk dat er geen correcte belangenafweging had plaatsgevonden en derhalve van zorgvuldige voorbereiding geen sprake kon zijn (Loof, 2008: 101). De rechtbank schorste het besluit van de gemeente en maakte daarmee de weg vrij voor Kusters en consorten de gewilde demonstratie te houden.

5.5 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft op basis van een grondige literatuurstudie, aangevuld met verschillende andere bronnen, de gebeurtenissen die hebben geleid tot de verruimde demonstratievrijheid voor rechts-extremisten gereconstrueerd. Hieruit blijkt duidelijk dat er sedert 1995 op verschillende politieke en bestuurlijke niveaus een attitudewijziging heeft plaatsgevonden ten aanzien van het automatisch preventief verbieden van extreemrechtse en rechts-extremistische betogingen. Tot 1995 werden dergelijke betogingen altijd (preventief) verboden (Van Donselaar en Rodrigues, 2001: 37). Volgens diverse auteurs genoten preventieve verboden (zie bijvoorbeeld Vz. ARRS, 1989) lange tijd grote maatschappelijke en zelfs “rechterlijke sympathie”, maar kwam daar langzamerhand verandering in (bijvoorbeeld Loof, 2008: 97 en Wagenaar en Van Donselaar, 2008: 43). Enerzijds was er vanaf 1993 sprake van toenemende contestatie van de zijde van extreemrechts (Van Donselaar, 1995: 77). De spanningen die dat op het gebied van de openbare orde opleverden en de manier waarop de politie daar vervolgens mee was omgesprongen, leidde tot discussie hoe met extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties moest worden omgesprongen (Van Donselaar, 1997: 24-25 en Rosenthal, 1995: 69-70). Anderzijds werd de kritiek van rechtsgeleerden op de operationele praktijk steeds luider (Loof, 2008: 97). De rechtsgeleerden wezen ondermeer op parlementaire stukken inzake de totstandkoming van de WOM (bv. *Handelingen II*, 1987/88: 2236) en de positieve inspanningsverplichtingen die artikel 11 EVRM voor de overheid met zich meebrachten (zie o.a. Vz. ARRS, 1989 en Schilder, 1995: 950-955). Hieruit bleek dat preventieve verboden slechts geoorloofd waren indien deze fungeerden “als laatste middel in een situatie van bestuurlijke overmacht” (Loof, 2008: 97). Daarvan is sprake op het moment dat “de burgemeester, (...) in redelijkheid niet in staat moet worden geacht” de veiligheid van burgers – waaronder demonstranten inbegrepen – te kunnen garanderen (Loof, 2008: 97).

In het licht van bovengeschetste ontwikkelingen – met betrekking tot de openbare orde en de toenemende juridische kritiek op de praktijk van preventieve verboden – brokkelde het politieke en bestuurlijke draagvlak voor de tot dan toe breed omarmde overheidsrespons met betrekking tot rechts-extremistische manifestaties zichtbaar af (Van Donselaar, 1997 en Loof, 2008: 97). Vanaf 1996 lijken preventieve verboden minder gewoon en vinden twee

extreemrechtse manifestaties doorgang in Zwolle en Leerdam (Loof, 2008: 98). Deze breuk bleek echter van korte duur, want de daaropvolgende extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties werden gewoon weer onderwerp van het preventieve verbod (Van Donselaar en Rodrigues, 2001: 23). Vanaf 2001 kwam hier echter definitief verandering in, toen de NVU (onder bovengeschetste omstandigheden) haar kans schoon zag om tegen de praktijk van preventieve demonstratieverboden succesvol bij de rechter te ageren (Wagenaar, 2010: 44). De demonstratievrijheid voor rechts-extremisten werd hiermee gerechtelijk erkend en preventieve verboden kwamen vanaf dat moment minder voor (Wagenaar, 2010: 44). Sederdien organiseert de NVU elk jaar wel een demonstratie (NVU, 2013c en Wagenaar, 2010: 44-45). Deze ontwikkeling werd niet door alle burgemeesters gewaardeerd en sommigen trachtten middels zeer strikte voorschriften met betrekking tot tijd, tijdsduur, route en plaats tevergeefs rechts-extremistische manifestaties alsnog aan banden te leggen (Loof, 2008: 101-102). Mede hierdoor is de jurisprudentie aangaande (rechts-extremistische) betogingen fors uitgebreid en zijn open juridische normen, als ‘bestuurlijke overmacht’ en de positieve inspanningsverplichting die in het kader van artikel 11 EVRM op de overheid rust, nader ingevuld en verduidelijkt (Loof, 2008: 99-101 en Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 177). Heden ten dage houdt een preventief demonstratieverbod enkel stand indien dit op basis van de in de wet opgesomde “objectieve, politiek-neutrale gronden” is te verantwoorden (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 113).

Ingevolge de jurisprudentie is nu evident dat, indien een (rechts-extremistische) manifestatie op grond van de ernstige vrees voor wanordelijkheden wordt verboden, onomstotelijk vast dient te staan dat er sprake is van een bestuurlijke overmachtsituatie (Loof, 2008: 99-100). Van bestuurlijke overmacht is sprake indien de burgemeester de veiligheid (van burgers en demonstranten) redelijkerwijs niet kan garanderen, doordat (1) “uit concrete gegevens en een uitgewerkte risicoanalyse blijkt” dat er een reëel vermoeden is voor ernstige wanordelijkheden en er (2) onvoldoende politie kan worden ingezet teneinde aan deze wanordelijkheden het hoofd te bieden (Loof, 2008: 100). Voorts wordt het betogingsrecht in een democratische rechtsstaat van zo’n gewichtig belang geacht, dat van de overheid in het kader van haar positieve inspanningsverplichting politie-inzet kan worden verlangd “die zelfs verdergaat dan bij een risicowedstrijd in het betaalde voetbal” teneinde dit fundamentele recht daadwerkelijk te kunnen verwezenlijken (Loof, 2008: 100 en bv. Rb. Rotterdam, 2002). Ook het kenbaar maken van “gedachten en gevoelens over maatschappelijke en politieke kwesties op de openbare weg” vormt een fundamenteel onderdeel van het betogingsrecht (Rb. Arnhem, 2005). Rechts-extremistische demonstraties kunnen derhalve niet zondermeer worden verbannen naar bijvoorbeeld de ochtenduren en een afgelegen industrieterreinen (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 114 en Loof, 2008: 101). De mogelijkheid moet immers altijd aanwezig zijn dat mensen “kennis kunnen nemen van de meningsuiting van de betogers” (Rb. Arnhem, 2005). Tenslotte dient het bestuur de route en tijdsduur van een manifestatie niet lichtvaardig te beperken (Rb. Zutphen, 2007).

Tabel 5.1 Demonstraties NVU sedert 2001

Jaar	Datum	Plaats
2001	24-03-2001	Kerkrade
2002	26-01-2002	Rotterdam
2002	18-05-2002	Harderwijk
2003	17-05-2003	Apeldoorn
2004	05-06-2004	's-Gravenhage
2005	<i>14-05-2005</i>	<i>Arnhem</i>
2005	22-10-2005	's-Gravenhage
2006	04-03-2006	Nijmegen
2006	01-07-2006	's-Gravenhage
2006	30-09-2006	Arnhem
2006	11-11-2006	Zoetermeer
2007	<i>27-01-2007</i>	<i>Apeldoorn</i>
2007	07-04-2007	Oss
2007	02-06-2007	Rheden
2007	04-08-2007	's-Gravenhage
2007	27-10-2007	Arnhem
2008	01-03-2008	Bergen op Zoom
2008	31-05-2008	Oss
2008	30-08-2008	Zwolle
2008	25-10-2008	's-Gravenhage
2009	21-02-2009	Amersfoort
2009	23-05-2009	's-Hertogenbosch
2009	26-09-2009	Venlo
2010	30-01-2010	Arnhem
2010	12-06-2010	Venlo
2010	30-10-2010	's-Gravenhage
2011	26-03-2011	Ede
2011	28-05-2011	Enschede
2011	01-10-2011	Helmond
2012	31-03-2012	Rheden
2012	29-09-2012	's-Gravenhage
2012	10-11-2012	Arnhem

Bron: NVU, 2013c; Rb. Maastricht 2001; Rb. Rotterdam 2002; Rb. Zutphen 2002; Rb. Zutphen 2003; Rb. Arnhem 2005; Rb. Zutphen 2007; Rb. 's-Hertogenbosch 2009; en Rb. Roermond 2010.

Opmerking: de **vetgedrukte** manifestaties betreffen manifestaties die aanvankelijk door de desbetreffende gemeentes waren verboden, maar die na tussenkomst van de (bestuurs)rechter toch werden toegestaan. De *cursief* gedrukte betogingen betreffen manifestaties die aanvankelijk werden gebonden aan beperkingen en voorschriften ex. artikel 5 WOM, maar die na tussenkomst van de rechter werden opgeheven.

6. OVERIGE RESULTATEN

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten definitief vanaf 2001 is uitgebreid. Dit is niet gelegen in veranderde wet- of regelgeving, maar hoofdzakelijk in een gewijzigde politieke en bestuurlijke attitude ten opzichte van rechts-extremistische manifestaties. De voorbedoelde attitudewijziging lijkt het gevolg te zijn van (1) problemen op het gebied van de openbare orde die werden veroorzaakt door een toegenomen contestatie van de zijde van extreemrechts en (2) de groeiende kritiek van rechtsgeleerden op de praktijk van preventieve verboden (Van Donselaar, 1997: 24-25 en Loof, 2008: 97). Onder deze omstandigheden zag de NVU in 2001 haar kans schoon om preventieve demonstratieverboden succesvol bij de rechter aan te vechten. De demonstratievrijheid voor rechts-extremisten werd daarmee gerechtelijk erkend en preventieve verboden kwamen vanaf dat moment minder voor (Wagenaar, 2010: 44). Sedertdien is het aantal extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties drastisch toegenomen (zie figuur 1.1). De vraag is natuurlijk waarom rechts-extremisten pas in 2001 naar de (bestuurs)rechter stapten om hun demonstratievrijheid op te eisen en niet in bijvoorbeeld 1995. De politieke en bestuurlijke attitudewijziging was immers reeds vanaf 1995 zichtbaar. De attitudewijziging kan daarom slechts ten dele de sedert 2001 definitief uitgebreide demonstratievrijheid voor rechts-extremisten verklaren. Het kan dan ook niet anders dan dat andere factoren eveneens voorbedoelde verruiming hebben gestimuleerd.

Dit hoofdstuk heeft tot doel om helderheid te verschaffen over de oorzaken die de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten (definitief) hebben verruimd. In hoofdstuk 4.1 is de verwachting geformuleerd dat de manifestatievrijheid in Nederland is vergroot door de (sedert 2001), als gevolg van het islamdebat, toegenomen (a) nadruk op liberaal-democratische grondrechten en (b) tolerantie/acceptatie van extreemrechtse denkbeelden (en organisaties). Dit hoofdstuk vormt een presentatie van de resultaten met betrekking tot H1 tot en met H4. Eerst zal worden ingegaan op de resultaten ten aanzien van H1 en daarmee op het verwachte toegenomen gewicht dat in Nederland sedert 2001 aan liberaal-democratische grondrechten wordt toegedicht (paragraaf 6.1). Vervolgens zullen de resultaten met betrekking tot H2, aangaande de in Nederland sedert 2001 veronderstelde toegenomen tolerantie/acceptatie van extreemrechtse denkbeelden (en organisaties), worden toegelicht (paragraaf 6.2). Voorts volgt een uiteenzetting van de resultaten ten aanzien van H3 betreffende de vermoedelijke overwegingen van rechts-extremisten om sedert 2001 preventieve demonstratieverboden en opgelegde restricties gerechtelijk aan te vechten (paragraaf 6.3). Aansluitend zullen de resultaten ten aanzien van H4, de hypothese die ziet op overwegingen van rechters om demonstratieverboden en restricties sedert 2001 van tafel te vegen, worden behandeld (paragraaf 6.4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 6.5).

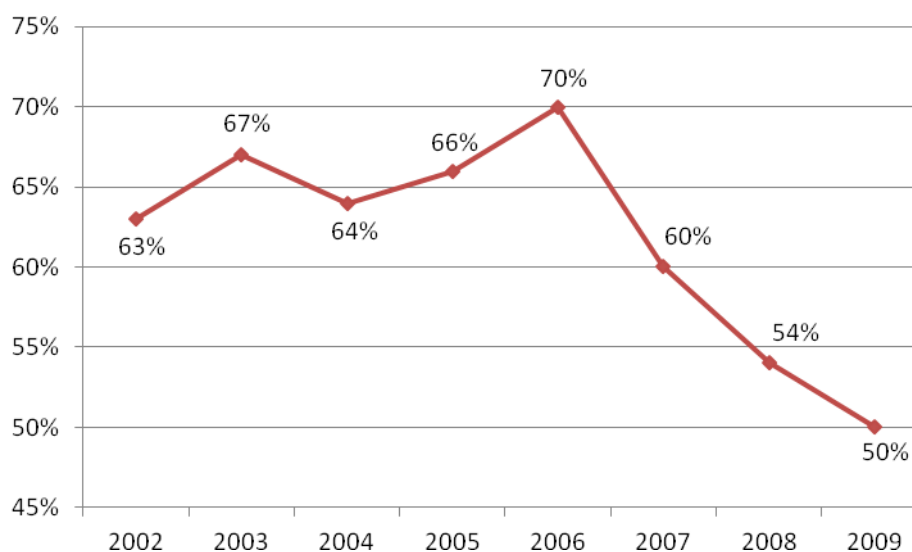
6.1 Liberaal-democratische grondrechten

Sedert 2001 komt de multiculturele samenleving, mede als gevolg van de terroristische aanslagen door moslimfundamentalisten op 11 september 2001, steeds meer onder druk te staan (Pellikaan, 2003: 213). De tot dan toe latente islamkritiek wordt manifest en de electorale mobilisatiekracht van partijen die zich voornamelijk profileren als islamkritisch

(waaronder LPF en PVV) groeit (Davidović *et al.*, 2008: 167 en Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 59-61 en 64). De geuite islamkritiek gaat vaak hand in hand met de nadruk op liberaal-democratische grondrechten waaronder de vrijheid van meningsuiting (zie o.a. Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 74 en Wagenaar, 2010: 37). Gelet op het vorenstaande luidt de te testen hypothese (H1): In Nederland wordt sedert 2001 een steeds groter gewicht toegedicht aan liberaal-democratische grondrechten (zie paragraaf 4.2).

Ten aanzien van de publieke opinie met betrekking tot liberaal-democratische grondrechten is weinig langdurig opinieonderzoek voorhanden. Uit een analyse van de beschikbare data (uit diverse *Nationale Vrijheidsonderzoeken* die het *Nationaal Comité 4 en 5 mei* sedert enige tijd laat uitvoeren) blijkt dat, in verhouding tot andere (liberaal-democratische) grondrechten, de vrijheid van meningsuiting tussen 2002 en 2006 van steeds gewichtiger belang wordt geacht. Vanaf 2007 lijkt er echter een kentering te zijn ingezet (zie figuur 6.1). Daarbij dient te worden opgemerkt dat er slechts gegevens tot en met 2009 aanwezig zijn. Of de dalende trend doorzet is derhalve onduidelijk. Uit het voorgaande kan daarom enkel worden geconcludeerd dat de publieke opinie, ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting **in relatie tot** andere (liberaal-democratische grondrechten), tussen 2002 en 2007 een stijgende trend vertoont en vanaf 2007 minder gunstig is dan in de periode 2002 tot en met 2006. Langdurig opinieonderzoek naar het belang dat in Nederland in het algemeen aan liberaal-democratische grondrechten (als de bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting en/of betoging) wordt gehecht is geheel afwezig. Het is derhalve onmogelijk om op basis van de beschikbare data uitsluitsel te verschaffen omtrent de hierboven geformuleerde hypothese. Er zullen dus andere bronnen moeten worden geraadpleegd teneinde vast te kunnen stellen of het gewicht dat in Nederland sedert 2001 aan liberaal-democratische grondrechten wordt toegedicht is toegenomen.

Figuur 6.1 – Het belang van de vrijheid van meningsuiting t.o.v. andere (liberaal-democratische) grondrechten

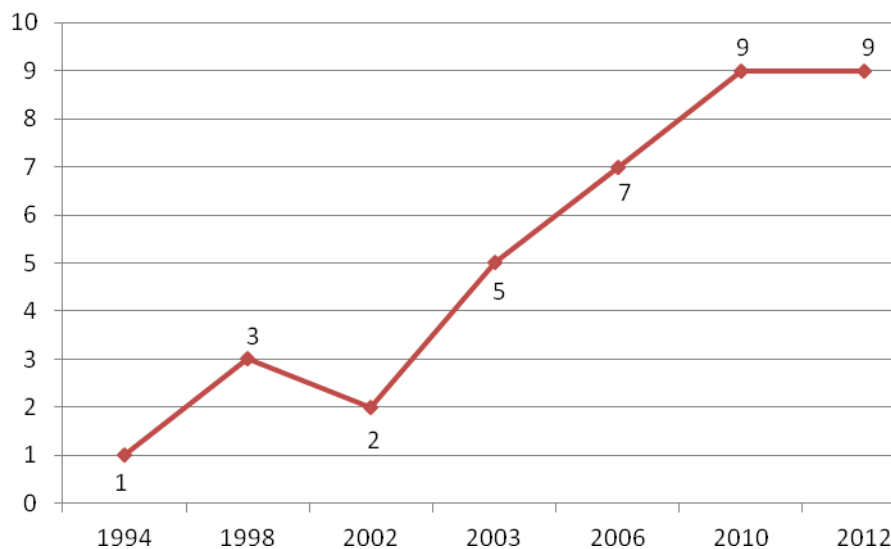


Bron: Veldkamp Marktonderzoek BV, 2002; 2003 en Veldkamp, 2004; 2005; 2006; 2007; 2008 en 2009.

Opmerking: het weergegeven percentage vertegenwoordigt het percentage respondenten dat de vrijheid van meningsuiting in de top 3 van belangrijkste (liberaal-democratische) grondrechten rangschikte.

Een van die bronnen zijn partijprogramma's. Uit de bestudering van diverse programma's sedert 1994 blijkt dat politieke partijen steeds meer aandacht zijn gaan besteden aan de vrijheid van meningsuiting. Tot en met de verkiezingen van 2002 werden er in alle programma's gezamenlijk in totaal een kleine 2 zinnen aan voornoemde vrijheid besteed. Vanaf de verkiezingen van 2003 stijgt dit naar 8 zinnen (zie figuur 6.2). Die stijging wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de gevestigde politieke partijen en niet door LPF of PVV. Dit duidt op een toegenomen belangstelling voor het thema vrijheid van meningsuiting.

Figuur 6.2 - Aantal referenties aan de vrijheid van meningsuiting in verkiezingsprogramma's



Bron: AOV, 1993 en CDA, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 en 2012; D66, 1994 en 1998; GroenLinks, 1998 en 2002; Groep Wilders, 2006; LPF, 2002 en 2003; PvdA, 1994, 1998, 2002a, 2002b, 2006, 2010 en 2012; PVV, 2010 en 2012; SP, 2003, 2006, 2010 en 2012 en VVD, 1994, 2002, 2003, 2006, 2010 en 2012.

Voorts kenmerkt de periode na 2001 zich door (politici van) gevestigde politieke partijen die met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting radicale standpunten innemen. Zo zorgde oud-VVD politica Ayaan Hirsi Ali in 2006 voor opschudding met haar pleidooi voor “het recht op beledigen”. Hirsi Ali kwam met haar oproep naar aanleiding van rellen in de islamitische wereld, die waren gericht tegen enkele (voor de mensen aldaar beledigende) gepubliceerde spotprenten (Trouw, 2006). Haar standpunt werd niet door iedereen (binnen de VVD) gewaardeerd. Onder andere VVD-mastodont Hans Wiegel uitte felle kritiek (Trouw, 2006). In 2009 raakte opnieuw een VVD-politicus in opspraak; ditmaal voormalig fractieleider en huidig premier Mark Rutte. Volgens Rutte was verruiming van de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk. Die vrijheid stond volgens hem onder druk en hij verwees hiervoor naar het strafrechtelijke proces tegen Kamerlid Geert Wilders. Wilders werd tevergeefs vervolgd wegens vermeende groepsbelediging en het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld tegen moslims (Rb. Amsterdam, 2011). Het proces was voor Rutte het bewijs dat er nu te “krampachtig (...) met beledigende en discriminerende taal” wordt omgesprongen (Trouw, 2009). De vrijheid van meningsuiting moest derhalve worden uitgebreid. Dit zou volgens Rutte betekenen dat ook het ontkennen van de Holocaust niet langer strafbaar moest zijn (Trouw, 2009). Wederom volgde een storm van kritiek en het plan belande in de ijskast. In 2011 werd Wilders vrijgesproken, omdat zijn uitspraken in de context

van het maatschappelijke debat gezien niet strafbaar waren (Rb. Amsterdam, 2011). Deze uitspraak is – gelet op eerdere veroordelingen van onder andere Hans Janmaat (zie (HR, 1999) – mogelijksterwijs eveneens een indicatie voor een gewijzigde (gerechtelijke) houding ten opzichte van de vrijheid van meningsuiting (zie hierover bijvoorbeeld Ellian, 2011 en Molier, 2011).

Het parlementaire debat vormt eveneens een bron om vast te kunnen stellen of het gewicht dat in Nederland sedert 2001 aan liberaal-democratische grondrechten wordt toegedicht is toegenomen. Reeds sedert de bestuurlijke en politieke koerswijziging met betrekking tot rechts-extremistische manifestaties wordt er binnen het parlement aandacht besteed aan de vrijheid van meningsuiting (zie paragraaf 5.2). De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken stelde dat de vrijheid van meningsuiting en in het bijzonder de betogingsvrijheid fundamentele rechten zijn en boven een preventief verbod, al dan niet ingegeven door het non-discriminatiebeginsel ex. artikel 1 Gw, dienden te prevaleren (Van Donselaar, 1997: 29-31). Eventuele strafbare feiten, zoals bijvoorbeeld neergelegd in de reeds genoemde artikelen 137c en d, zouden achteraf moeten worden bestraft (*Kamerstuk II*, 1995/1996: 3-4). Volgens de minister diende het “ondemocratisch gedachtengoed (...) te worden bestreden, echter zonder dat de in dat kader te nemen maatregelen zelf op gespannen voet (...) staan met de beginselen van de democratische rechtsstaat” (*Kamerstuk II*, 1996/1997: 6). Dit debat verstomde niet veel later. Als gevolg van diverse “commotie veroorzakende gebeurtenissen en ontwikkelingen”, waarmee werd bedoeld op ondermeer de terroristische aanslagen van 11 september 2001, het stevige integratie-/islamdebat dat daar opvolgde (Pellikaan, 2003: 213) en de moord op en politieke opkomst van Pim Fortuyn, ving het parlementaire debat aangaande de vrijheid van meningsuiting na 2001 echter opnieuw aan (*Kamerstuk II*, 2003/2004a: 1). De discussie was vanaf dien prominenter en massaler dan voorheen.

Het voorgaande blijkt ondermeer uit de nota *Grondrechten in een pluriforme samenleving* (*Kamerstuk II*, 2003/2004a-b) die het kabinet *Balkenende II* (2003-2006) begin 2004 opstelde. Deze nota en de daaropvolgende stukken zijn van tot dan toe ongekennde proporties, maar (grotendeels) in lijn met de politieke koers die sinds 1996 is uitgezet. Zo wordt stevast de essentiële functie die de vrijheid van meningsuiting in de (Nederlandse) democratie vervult en het universele karakter daarvan benadrukt. Dit betekent dat naast “denkbeelden die positief of onverschillig worden ervaren, (...) ook (...) die (...) worden ervaren als kwetsend, schokkend en/of verontrustend” in beginsel bescherming genieten (*Kamerstuk II*, 2005/2006: 2). Gelet op de sinds 2001 ontstane maatschappelijke en politieke constellatie, wordt daarbij wel de “verantwoordelijkheid en weerbaarheid” van iedereen benadrukt (*Kamerstuk II*, 2003/2004b: 24). Strafrechtelijke ingrijpen is pas aan de orde “indien de ruime grenzen van het toelaatbare worden overschreden” (*Kamerstuk II*, 2005/2006: 3 en 2011/2012: 2). Daarmee vervullen strafbepalingen een secundaire rol (*Kamerstuk II*, 2005/2006: 3 en 2010/2011: 1-2). Voorts spreekt de regering zich vanaf het kabinet *Rutte I* (2010-2012) – waarvan reeds genoemde PVV gedoogpartner is – expliciet uit “pal voor de vrijheid van meningsuiting” te staan (*Kamerstuk II*, 2010/2011: 1 en 2011/2012: 3). Dit gebeurde tot voorheen niet. De regering lijkt hiermee het dus niet alleen vaker (in het parlement) te hebben over de vrijheid van meningsuiting, maar daar ook een groter gewicht aan de hechten.

Uit het bovenstaande kan dan ook worden geconcludeerd dat sedert 2001 individuele politieke partijen evenals de regering (meer aandacht en) meer waarde hechten aan de vrijheid van meningsuiting. Vanaf 2001 staat in Nederland de multiculturele samenleving in het algemeen en de islam in het bijzonder steeds meer onder druk. Die kritiek blijkt vaak gepaard te gaan met het benadrukken van de vrijheid van meningsuiting (zie o.a. Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 74 en Wagenaar, 2010: 37). Voorts blijken niet alleen partijen die de multiculturele samenleving en de islam bekritisieren (waaronder LPF en PVV) een beroep te doen op de vrijheid van meningsuiting. Uit een analyse van de partijprogramma's van de vijf grootste partijen blijkt bijvoorbeeld dat vanaf de verkiezingen van 2003 er meer aandacht wordt besteed aan het thema vrijheid van meningsuiting. Die stijging wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de gevestigde politieke partijen en niet door LPF of PVV. Daarnaast kenmerkt de periode na 2001 zich door meerdere heftige gebeurtenissen die het publieke debat over de multiculturele samenleving, de islam en de vrijheid van meningsuiting hebben gestimuleerd. Tweede Kamerlid voor de PVV Geert Wilders werd, als gevolg van enkele uitlatingen die hij in het kader van voormeld debat deed, tevergeefs vervolgd wegens vermeende groepsbelediging en het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld (tegen moslims) (Rb. Amsterdam, 2011). Uit de juridische literatuur blijkt dat de vrijspraak in de zaak Wilders mogelijkwijds duidt op een veranderende houding van de rechtspraak ten opzichte van de vrijheid van meningsuiting (zie hierover bijvoorbeeld Ellian, 2011 en Molier, 2011). Verder blijkt in het parlementaire debat het gewicht dat aan voormelde vrijheid wordt gehecht te zijn toegenomen. Zo ontstond na 2001 een (ongekend qua omvang) parlementair debat aangaande de vrijheid van meningsuiting (*Kamerstuk II*, 2003/2004a: 1) waarin zelfs de regering zich vanaf het kabinet *Rutte I* voor het eerst expliciet uitspreekt "pal voor de vrijheid van meningsuiting" te staan (*Kamerstuk II*, 2010/2011: 1 en 2011/2012: 3). Al met al is het belang dat men in Nederland sedert 2001 aan de vrijheid van meningsuiting hecht drastisch toegenomen. H1 kan derhalve worden aangenomen.

6.2 Extreemrechtse denkbeelden (en organisaties)

Vanaf de terroristische aanslagen van 11 september 2001 verdwijnt in Nederland het taboe rondom het onderwerp migranten definitief en staat de multiculturele samenleving breed ter discussie (Pellikaan, 2003: 213). Tot 2001 lieten (*mainstream*) politieke partijen zich niet of nauwelijks uit over voormelde kwesties (Aarts en Thomassen, 2003: 217 en Pellikaan, 2003: 213). De LPF veranderde dit en wist de latente onvrede met betrekking tot ondermeer de multiculturele samenleving te kanaliseren (Pellikaan, 2003: 207) en onderwerp van een scherp politieke debat te maken, waaraan ook de gevestigde partijen zich gedwongen zagen deel te nemen (zie bijvoorbeeld Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 73-74 en Pellikaan, 2003: 222). Het politiekcorrecte denken en debatteren werd daarmee doorbroken (Andeweg en Irwin, 2005: 40-41). Thema's die (voorheen voornamelijk werden beschouwd tot het domein van extreemrechts te behoren en daardoor) niet tot nauwelijks werden besproken (zie bijvoorbeeld Aarts en Thomassen, 2008: 217) zijn inmiddels geworden tot 'gewone' politieke onderwerpen, waarover iedereen zijn of haar mening kan, mag en wilt ventileren; de "erfenis-Fortuyn" volgens rechtsfilosoof Paul Cliteur (Volkskrant, 2012). Daarmee lijken in Nederland steeds meer elementen van de extreemrechtse ideologie geaccepteerd. Gelet op het

vorenstaande luidt de te testen hypothese (H2): Sedert 2001 geraken in Nederland extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) meer geaccepteerd (zie paragraaf 4.2).

Een indicatie voor de sedert 2001 toegenomen acceptatie van extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) lijkt de electorale mobilisatiekracht van rechts-populistische partijen sedert de verkiezingen van 2002. Dergelijke partijen kenmerken zich door (de soevereiniteit van) het volk centraal te stellen en de “corrupte” culturele, economische en politieke elite als vijand te kwalificeren (De Lange en Rooduijn, 2011: 319-321 en 325). Hierbij wordt, op basis van een nationalistische of nativistische ideologie, een exclusieve ‘notie’ van het volk gehanteerd (De Lange en Rooduijn, 2011: 325). Vaak wordt daarbij onderscheid gemaakt “tussen het volk (...) enerzijds (...) en buitenstaanders of ‘gevaarlijke anderen’ (...) anderzijds (...) – vaak immigranten of etnische en religieuze minderheden” (De Lange en Rooduijn, 2011: 325). De LPF en PVV worden doorgaans als de rechts-populistische partijen bestempeld (zie bijvoorbeeld De Lange en Rooduijn, 2011: 325). In tegenstelling tot de LPF (Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 59-86), zou PVV daarnaast ook gemakkelijk als extreemrechts kunnen worden aangemerkt (Davidović *et al.*, 2008: 190). LPF en PVV herbergen echter beiden elementen die terug te voeren zijn op de extreemrechtse ideologie. Zij kenmerken zich immers door een nadruk op de Nederlandse identiteit, felle kritiek op de multiculturele/multi-etnische samenleving, de islam en islamisering van Nederland, niet-westerse migranten en de gevestigde ‘politiek’ (Davidović *et al.*, 2008: 173-179; Van Donselaar, 2002: 73-75; De Lange en Rooduijn, 2011: 322-324 en Pellikaan, 2003: 206 en 208). Daarmee geven zij blijk van een oriëntatie op het eigene, een afkeer van het vreemde en de gevestigde politiek.

In 2002 is de electorale mobilisatiekracht van voormelde partijen voor het eerst zichtbaar. De LPF blijkt, ondanks de moord op fractieleider Fortuyn, zeer succesvol door uit het ‘niets’ 26 zetels in de Tweede Kamer te behalen (Davidović *et al.*, 2008: 167 en Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 59-61 en 64). De uitslag resulteert in regeringsdeelname en samen met de *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (VVD) en het *Christen-Democratisch Appèl* (CDA) wordt het Kabinet-Balkenende I (2002-2003) gevormd. Het kabinet valt echter nog datzelfde jaar na ruzie tussen twee ministers van LPF huize; te weten de Minister van Economische Zaken mr. H.Ph.J.B. Heinsbroek en Vice-ministerpresident dr. E.J. Bomhoff (Parlement & Politiek, 2013d). In de daaropvolgende verkiezingen van 2003 verliest de partij fors (Parlement & Politiek, 2013d). Zonder haar politieke leider blijkt de LPF geen lang leven beschoren, want in 2006 verdwijnt zij als gevolg van interne verdeeldheid definitief uit de Kamer (Andeweg en Irwin, 2005: 56 en Parlement & Politiek, 2013d). Sinds 2006 lijkt de anti-islamitische PVV met negen zetels het politieke stokje te hebben overgenomen. Onder leiding van partijleider Wilders groeit de partij tijdens de verkiezingen van 2010 naar 24 zetels en weet daarmee een (voor Nederland unieke) minderheidsregering af te dwingen (Parlement & Politiek, 2013e). Tijdens de verkiezingen van 2012 verliest de PVV negen zetels en daardoor heeft zij momenteel (anno 2013) 15 zetels in de Tweede Kamer (Parlement & Politiek, 2013d-e). Al met al hebben voornoemde partijen zich sedert de verkiezingen van 2002 voortdurend op het politieke toneel weten te manifesteren.

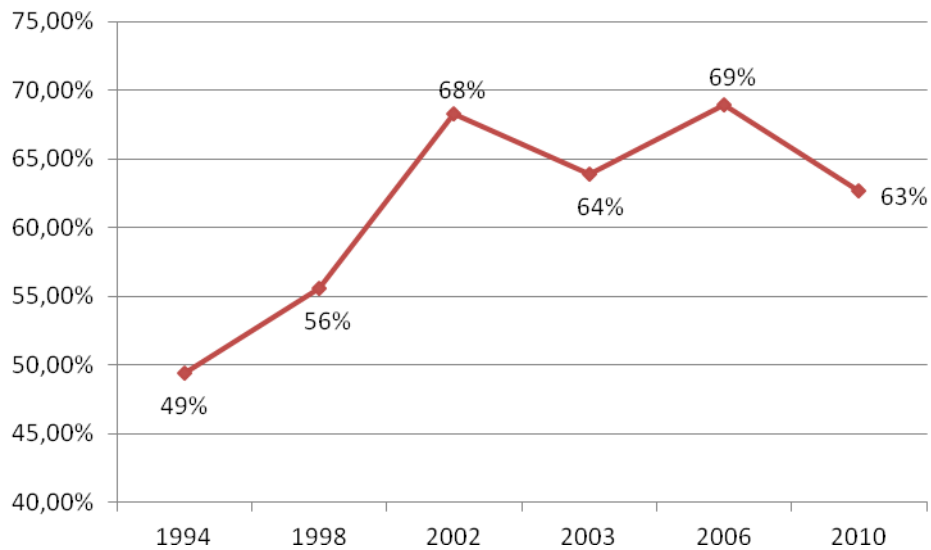
Het politieke succes van LPF en PVV betekent niet dat de kiezer (die op voormelde partijen heeft gestemd) per definitie extreemrechts is, dan wel dat sedert 2002 is geworden. Het toont slechts aan dat onderdelen van de extreemrechtse ideologie, als omschreven in

hoofdstuk 2.1 en vertolkt door LPF en PVV op terreinen als met name immigratie, integratie en islam, sedertdien in het politieke domein voeten aan de grond hebben gekregen. Dit is in lijn met hetgeen diverse academici benadrukken (zie bijvoorbeeld Aarts en Thomassen, 2008: 212 en Pellikaan, 2003: 213). Volgens Pellikaan zei Fortuyn “wat velen al jaren dachten” en wist hij, in tegenstelling tot Janmaat van de extreemrechtse CD, die gevoelens succesvol te kanaliseren (2003: 207 en 213). Daarmee had hij een “gat in de electorale markt” te pakken (Aarts en Thomassen, 2008: 212 en vertaald door EMJL). Onvrede over de gevestigde politiek, de multiculturele samenleving en de islam waren dus reeds voor de ‘Fortuyn-revolte’ aanwezig (Aarts en Thomassen, 2008: 212 en 217). Uit opinieonderzoek blijkt zelfs dat onderwerpen gerelateerd aan immigratie en integratie vanaf het begin van de jaren 1990 door het electoraat als grootste (politieke) problemen werden beschouwd (Aarts en Thomassen, 2008: 217). Gevestigde politieke partijen lieten zich over voorbedoelde onderwerpen echter doelbewust niet (expliciet) uit en ondertussen werd de ontevredenheid van meer “xenofobische en eurosceptische” aard (Aarts en Thomassen, 2003: 212 en 217 en Pellikaan, 2003: 213). Bovendien kwam de positie van het electoraat op cruciale onderwerpen als etnische minderheden en asielzoekers niet overeen met de positie van de (drie grootste) politieke partijen (Aarts en Thomassen, 2003: 215). Fortuyn fungeerde in deze maatschappelijke constellatie als katalysator van onbehagen en wist de politieke ruimte “waarin de politieke concurrentie van partijen (...) plaatsvindt” ingrijpend te wijzigen door het tot en met 1998 dominante driedimensionale model te reduceren tot een tweedimensionaal model, waarmee de traditionele economische scheidslijn werd aangevuld met een culturele conflictdimensie en de ethische en communitaristische scheidslijnen volledig uit beeld verdwenen (Pellikaan, 2003: 208-209 en 213). De latente onvrede die al enige tijd onder een groot gedeelte van de bevolking waarneembaar was werd hiermee voor het eerst manifest en onderwerp van een hevig debat in de politieke arena.

Een analyse van de publieke opinie bevestigt het beeld van het voorgeschetste groeiende onbehagen dat tot 2002 geen resonantie had op het politieke toneel. Zo zijn Nederlanders zich de afgelopen jaren meer en meer gaan afkeren van het (culturele) vreemde, waaronder voornamelijk etnische minderheden, asielzoekers en de Europese integratie. Bovendien blijken vanaf het begin van de jaren 1990 met name etnische minderheden en asielzoekers door veel kiezers als zeer problematisch te worden ervaren (Aarts en Thomassen, 2008: 217). Uit diverse rapporten van het SCP blijkt dat autochtone Nederlanders zich voornamelijk gedurende de “eerste jaren van het nieuwe millennium” relatief bijzonder negatief opstellen jegens de multiculturele/-etnische samenleving en (niet-westerse) migranten (zie bijvoorbeeld SCP, 2009: 284). Dit wordt ondersteund door data uit het NKO sedert 1994. Zo blijkt de houding ten opzichte van (de cultuur van) etnische minderheden met name in 2002 te zijn verslechterd. Sedertdien is die houding bijzonder negatief gebleven (zie figuur 6.3). Ook vindt een aanzienlijk gedeelte van de bevolking dat asielzoekers moeten worden teruggezonden naar het land van herkomst. Vanaf 2002 is er een stijgende trend te onderscheiden (zie figuur 6.4). Verder wijst de data uit dat de Nederlandse bevolking zich met de jaren negatiever is gaan opstellen jegens het Europese integratieproject. Steeds meer mensen zijn van mening dat die integratie te snel verloopt. De trend vertoont hier eveneens een stijgende lijn (zie figuur 6.5). Tegen deze achtergrond wist Fortuyn voornoemde onderwerpen succesvol te politiseren en de gevestigde partijen te dwingen zich over

voornoemde onderwerpen expliciet uit te spreken (Van Donselaar en Rodrigues, 2002: 73-74 en Pellikaan, 2003: 213 en 222).

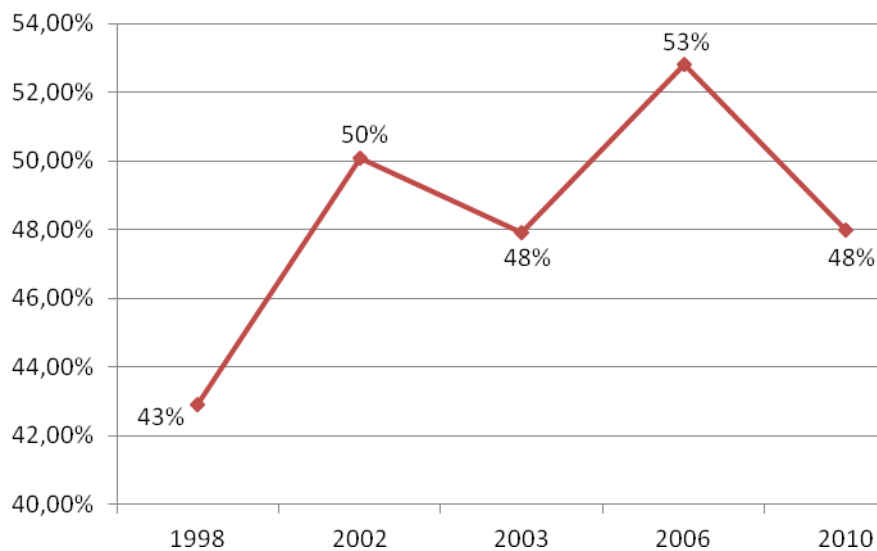
Figuur 6.3 – Etnische minderheden moeten zich aanpassen aan Nederlandse cultuur



Bron: NKO, 1994-2010.

Opmerking: het weergegeven percentage vertegenwoordigt het percentage respondenten dat van mening is dat etnische minderheden zich volledig moeten aanpassen aan de Nederlandse cultuur.

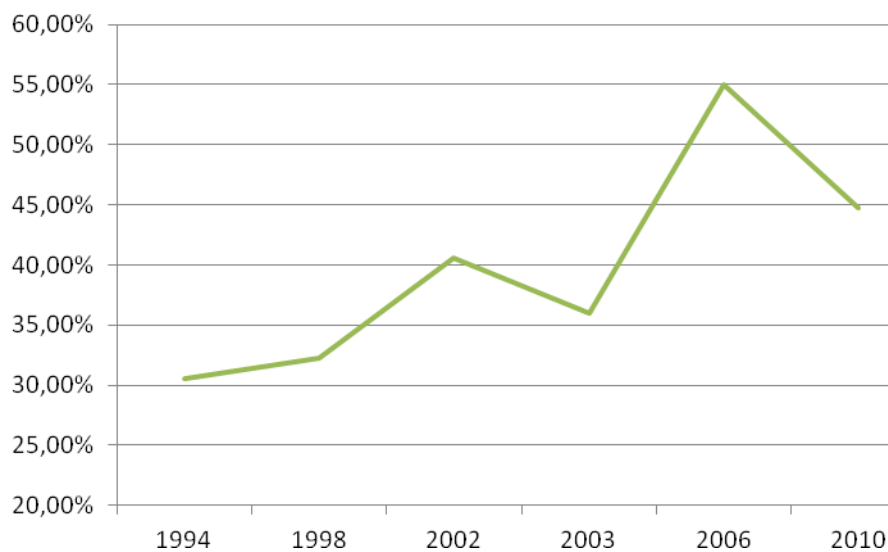
Figuur 6.4 – Asielzoekers moeten worden teruggestuurd



Bron: NKO, 1998-2010.

Opmerking: het weergegeven percentage vertegenwoordigt het percentage respondenten dat van mening is dat asielzoekers naar het land van herkomst moeten worden teruggestuurd.

Figuur 6.5 – Europese integratie gaat te snel



Bron: NKO, 1994-2010.

Opmerking: het weergegeven percentage vertegenwoordigt het percentage respondenten dat van mening is dat het Europese integratieproject te snel verloopt.

De LPF bleek door de moord op partijleider Fortuyn en de daaropvolgende interne verdeeldheid slechts tijdelijk in staat problemen op het gebied van onder andere de multiculturele samenleving, migratie en de islam te agenderen (Parlement & Politiek, 2013d). De gewijzigde politieke ruimte – “waarin de politieke concurrentie (...) plaatsvindt” (Pellikaan, 2003: 208) – die Fortuyn wist te bewerkstelligen lijkt echter van meer langdurige aard (Pellikaan *et al.*, 2007: 298). Tot 2002 lieten gevestigde partijen zich niet tot nauwelijks uit over voormelde onderwerpen, ondanks dat die voor een groot gedeelte van het Nederlandse electoraat al sinds het begin van de jaren 1990 als zeer problematisch worden ervaren (Aarts en Thomassen, 2003: 212 en 217 en Pellikaan, 2003: 213). Sympathie voor onderdelen van de extreemrechtse ideologie waren derhalve al langere tijd onder een groot gedeelte van de bevolking aanwezig, maar politieke vertolking bleef tot 2002 achterwege. Dat lijkt met de Fortuyn-revolte definitief te zijn veranderd. Gevestigde partijen werden sedertdien gedwongen een expliciete positie met betrekking tot voormelde thema’s in te nemen. Bovendien blijkt de electorale mobilisatiekracht van partijen als LPF en PVV, partijen die zich met name profileren door hun standpunten met betrekking tot de nieuwe culturele scheidslijn, zeer groot. Al met al kan worden geconcludeerd dat de politieke opkomst van de LPF er toe heeft bijgedragen dat in Nederland extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) meer geaccepteerd zijn geraakt. H2 kan derhalve worden aangenomen.

6.3 Drijfveren van rechts-extremisten

Vanaf 2001 weten rechts-extremisten – *in casu* de NVU – de tot dan toe gebruikelijke preventieve verboden (2001, twee maal 2002, 2003, 2009 en 2010) evenals beperkingen en voorschriften ex. artikel 5 WOM (2005 en 2007) gerechtelijk van tafel te krijgen. In totaal stapte de NVU acht maal naar de rechter (zie tabel 5.1). Deze juridische assertiviteit vangt vrijwel gelijktijdig aan met de opkomst van reeds genoemde LPF en daarmee met de kritiek op onder andere de multiculturele samenleving en de islam. In hoofdstuk 4.3 is de

verwachting geformuleerd dat voormelde assertiviteit enerzijds het gevolg is van de nadruk die sedert 2001 in Nederland op liberaal-democratische grondrechten wordt gelegd en het beroep dat rechts-extremisten vervolgens op die grondrechten durven te doen. Anderzijds wordt verwacht dat de juridische assertiviteit het gevolg is van een door rechts-extremisten gesignaleerd *momentum*, als gevolg van toegenomen sympathie voor extreemrechtse denkbeelden en organisaties, om hun idealen middels manifestaties voor het voetlicht te brengen. H3 luidt derhalve: Rechts-extremisten durven meer en vaker demonstratievrijheid op te eisen door: a). het toegenomen gewicht dat men in Nederland aan liberaal-democratische grondrechten toedicht; b). de toegenomen sympathie voor extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) in Nederland.

Uit een uitgebreide analyse van gerechtelijke stukken (voor zover voorhanden), uitspraken in de media en uit reconstructies (als opgenomen in kranten, andere media, boeken en websites) blijkt dat de NVU in 75 % van de gevallen dat zij naar de rechter stapte een beroep deed op liberaal-democratische grondrechten. Vier maal verwees zij naar de vrijheid van meningsuiting en dat komt neer op 50 % van het totaal aan aangespannen rechtszaken (ANP, 2001; NVU, 2013m-o; De Stentor/Apeldoornse Courant, 2003; Trouw, 2002a-b en De Volkskrant, 2005). Daarbij dient opgemerkt te worden dat met betrekking tot de rechtszaken uit 2009 en 2010 geen gegevens beschikbaar zijn ten aanzien van de motivatie die de NVU heeft bewogen om naar de rechter te stappen. Het beroep dat de NVU op liberaal-democratische grondrechten doet ligt daardoor in werkelijkheid waarschijnlijk nog hoger. De wel beschikbare gegevens bevestigen in ieder geval de in H3a geformuleerde verwachting. Rechts-extremisten durven inderdaad meer en vaker demonstratievrijheid op te eisen door het toegenomen gewicht dat men in Nederland aan liberaal-democratische grondrechten toedicht. H3a kan daarom worden aangenomen.

Voorts blijkt nergens uit dat de NVU meer en vaker demonstratievrijheid durft op te eisen als gevolg van eventueel toegenomen sympathie voor extreemrechtse denkbeelden (en organisaties). Ook het preventieve verbod die de burgemeester van Harderwijk in mei 2002 uitvaardigde voor een geplande betoging van de NVU naar aanleiding van de moord op de populaire LPF-politicus Fortuyn (NVU, 2013e), werd niet op grond van toegenomen sympathie voor extreemrechtse denkbeelden en organisaties aangevochten. Gelet op het voorgaande kan dus niet worden gesteld dat rechts-extremisten meer en vaker demonstratievrijheid durven op te eisen door de toegenomen sympathie voor extreemrechtse denkbeelden en organisaties in Nederland. H3b dient derhalve te worden verworpen.

6.4 Gerechtelijke overwegingen

Als reeds aangestipt vechten rechts-extremisten vanaf 2001 de tot dan toe gebruikelijke preventieve verboden herhaaldelijk gerechtelijk succesvol aan. Sedertdien voorzien rechters rechts-extremistische manifestaties van een juridische legitimatie. Dat is opmerkelijk, want nooit eerder had een rechter een preventief demonstratieverbod voor rechts-extremisten ongeldig verklaard (volgt uit ondermeer Loof, 2008: 97 en Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 113). Ook heeft de NVU tweemaal met succes tegen beperkingen en voorschriften ex artikel 5 WOM bij de rechter geageerd. Hierdoor zijn juridische normen nader ingekleurd en daarmee is de (jurisprudentie aangaande de) demonstratievrijheid nog verder uitgebreid. Verwacht wordt dat deze ontwikkelingen zijn ingegeven door het debat aangaande de

multiculturele samenleving en de islam. Het daaruit volgende toegenomen belang dat men aan liberaal-democratische grondrechten is gaan hechten zou vanaf dien ook bij rechters waarneembaar zijn. Voorts wordt vermoed dat de toegenomen sympathie voor extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) er toe heeft bijgedragen dat rechters voornoemde fenomenen als minder extreem zijn gaan beschouwen. H4 luidt dan ook: Rechters verlenen rechts-extremisten meer demonstratievrijheid, omdat: a). het toegenomen gewicht dat men in Nederland aan liberaal-democratische grondrechten toedicht ook bij rechters waarneembaar is; b). extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) minder extreem worden geacht.

Uit een uitgebreide analyse van gerechtelijke stukken, uitspraken in de media en uit reconstructies blijkt dat rechters sedert 2001 inderdaad meer demonstratievrijheid aan rechts-extremisten verlenen op grond van het feit dat het recht op betoging een grondrecht betreft, waarvoor enkel “zwaarwegende omstandigheden” (Rb. Maastricht, 2001) / “dwingende situaties” (Rb. Zutphen, 2002) tot beperkingen van dit recht kunnen leiden (vanaf Rb. Maastricht, 2001 is deze lijn zichtbaar). De rechter benadrukt dus vanaf 2001 het (liberaal-democratische) grondwettelijke karakter van het manifestatierecht. Dat heeft ingrijpende consequenties voor de jurisprudentie die sedertdien is ontstaan. Zo dient de burgemeester de betoging zoveel mogelijk te faciliteren “ervan uitgaande dat die betoging zelf met inachtneming van de voorschriften zal verlopen” (Rb. Maastricht, 2001). Voorts kan van de overheid, in het kader van haar positieve inspanningsverplichting, politie-inzet worden verlangd “die zelfs verdergaat dan bij een risicowedstrijd in het betaalde voetbal” teneinde dit fundamentele recht daadwerkelijk te kunnen verwezenlijken (zie Rb. Rotterdam, 2002). Beperkingen van dit grondrecht zijn derhalve slechts geoorloofd wanneer conform objectieve maatstaven onomstotelijk is komen vast te staan dat “er een bestuurlijke overmachtssituatie dreigt te ontstaan” (Rb. Maastricht, 2001).

In concreto betekent dit dat “de vrees voor wanordelijkheden (...) gesubstantiveerd” dient “te worden in een rapportage van het politiekorps” (Loof, 2008: 100). “Alleen de ernst van de te verwachten wanordelijkheden en de bestaande mogelijkheden deze te bestrijden kunnen een rol spelen bij de beslissing een demonstratie te verbieden” (Rb. Maastricht, 2001). Er kan dus slechts sprake zijn van bestuurlijke overmacht indien de burgemeester de veiligheid (van burgers en demonstranten) redelijkerwijs niet kan garanderen, doordat (1) “uit concrete gegevens en een uitgewerkte risicoanalyse blijkt” dat er een reëel vermoeden is voor ernstige wanordelijkheden en er (2) onvoldoende politie kan worden ingezet teneinde aan deze wanordelijkheden het hoofd te bieden (Loof, 2008: 100). Het simpele feit van te verwachten ongeregelde heden weegt niet op tegen ieders grondwettelijke recht op betoging (Rb. Rotterdam, 2002). Voort vormt het kenbaar maken van “gedachten en gevoelens over maatschappelijke en politieke kwesties op de openbare weg” ook een fundamenteel onderdeel van het betogingsrecht (Rb. Arnhem, 2005). Rechts-extremistische demonstraties kunnen derhalve niet zondermeer worden verbannen naar bijvoorbeeld de ochtenduren en een afgelegen industrieterreinen (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 114; Loof, 2008: 101). De mogelijkheid moet immers altijd aanwezig zijn dat mensen “kennis kunnen nemen van de meningsuiting van de betogers” (Rb. Arnhem, 2005).

De in de jurisprudentie ontwikkelde criteria zijn zo gedetailleerd, omdat het grondwettelijke betogingsrecht van fundamenteel belang wordt beschouwd voor de (liberaal-) democratische rechtsstaat. Het is alles behalve de bedoeling dat er lichtvaardig met

beperkingen op grondrechten wordt omgesprongen. De overheid dient daarom ten alle tijden rekening te houden met de hiervoor uiteengezette criteria en derhalve mag worden verwacht dat zij “een (...) beperking (...) uitermate zorgvuldig voorbereidt en dienovereenkomstig motiveert” (Rb. Zutphen, 2007). Voorts zijn er geen aanwijzingen voorhanden waaruit blijkt dat rechters extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) als minder extreem zijn gaan beschouwen. Heden ten dage houdt een preventief demonstratieverbod enkel stand indien dit op basis van de in de wet opgesomde “objectieve, politiek-neutrale gronden” is te verantwoorden (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 113). In het licht van het voorgaande hebben rechters zich (sedert 2001) nimmer uitgelaten over de vraag of extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) als (minder) extreem kunnen worden aangemerkt. Al met al kan worden geconcludeerd dat sedert 2001 rechters rechts-extremisten meer demonstratievrijheid verlenen, door het toegenomen gewicht dat aan liberaal-democratische grondrechten wordt toegedicht. H4a kan derhalve worden aangenomen. Voorts blijkt niet dat rechters rechts-extremisten meer demonstratievrijheid verlenen, omdat extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) minder extreem worden geacht. H4b dient daarom te worden verworpen.

6.5 Conclusie

Dit hoofdstuk is op basis van diverse bronnen ingegaan op de mogelijke oorzaken die de (definitieve) verruiming van de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten hebben bevorderd. Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten sedert 2001 definitief is uitgebreid. Er waren echter reeds vanaf 1995 signalen voorhanden waaruit bleek dat de praktijk van preventieve demonstratieverboden zou worden verlaten. Enerzijds was er vanaf 1993 sprake van toenemende contestatie van de zijde van extreemrechts (Van Donselaar, 1995: 77). Anderzijds werd de kritiek van rechtsgeleerden op de praktijk van preventieve verboden steeds luider (Loof, 2008: 97). In het licht van voormelde ontwikkelingen brokkelde het politieke en bestuurlijke draagvlak voor de tot dan toe breed omarmde overheids*respons* met betrekking tot rechts-extremistische manifestaties zichtbaar af (Van Donselaar, 1997 en Loof, 2008: 97). Er was sprake van een politieke en bestuurlijke koerswijziging. Deze attitudewijziging leek zich aanvankelijk niet naar de praktijk te vertalen (Van Donselaar en Rodrigues, 2001: 23). Vanaf 2001 kwam hier definitief verandering in, toen de NVU (onder bovengeschetste omstandigheden) haar kans schoon zag om tegen de praktijk van preventieve demonstratieverboden succesvol bij de rechter te ageren (Wagenaar, 2010: 44). De demonstratievrijheid voor rechts-extremisten werd hiermee gerechtelijk erkend en feitelijk fors uitgebreid (NVU, 2013c en Wagenaar, 2010: 44-45). De vraag is echter waarom de rechts-extremisten pas in 2001 naar de (bestuurs)rechter stapten om hun demonstratievrijheid op te eisen en niet in bijvoorbeeld 1995. In dit hoofdstuk zijn in dat kader enkele hypothesen onderzocht. Deze hypothesen zijn allen gebaseerd op de verwachting dat de manifestatievrijheid in Nederland is vergroot door de (sedert 2001), als gevolg van het islamdebat, toegenomen (a) nadruk op liberaal-democratische grondrechten en (b) tolerantie/acceptatie van extreemrechtse denkbeelden (en organisaties).

Uit analyse blijkt dat er in Nederland sedert 2001 inderdaad meer aandacht en meer waarde wordt gehecht aan liberaal-democratische grondrechten als de vrijheid van meningsuiting. Voorts blijkt dat met het verdwijnen van het taboe rondom het onderwerp migranten in 2001 onderdelen van de extreemrechtse ideologie meer geaccepteerd zijn

geraakt. In tegenstelling tot de toegenomen acceptatie van extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) blijkt slechts de sedert 2001 toegenomen nadruk op liberaal-democratische grondrechten de verruiming van de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten te hebben gestimuleerd. Zo blijkt dat de NVU in 75 % van de gevallen dat zij naar de rechter stapte een beroep deed op liberaal-democratische grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting. Daarnaast verlenen rechters inderdaad meer demonstratievrijheid aan rechts-extremisten op grond van het feit dat het recht op betoging een grondwettelijk recht betreft, waarvoor enkel “zwaarwegende omstandigheden” (Rb. Maastricht, 2001) / “dwingende situaties” (Rb. Zutphen, 2002) tot beperkingen van dit fundamentele recht kunnen leiden (vanaf Rb. Maastricht, 2001 is deze lijn zichtbaar). Er zijn echter geen gegevens voorhanden waaruit blijkt dat de NVU meer en vaker demonstratievrijheid durft op te eisen als gevolg van eventueel toegenomen sympathie voor extreemrechtse denkbeelden (en organisaties). Evenmin is er bewijs waaruit kan worden opgemaakt dat rechters extreemrechtse denkbeelden (en organisaties) als minder extreem zijn gaan beschouwen. Uit het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten sedert 2001 definitief is uitgebreid als gevolg van de:

- (1) sedert 1995 gewijzigde bestuurlijke en politieke attitude ten opzichte van rechts-extremistische betogingen (zie hoofdstuk 5);
- (2) sedert 2001 toegenomen nadruk op liberaal-democratische grondrechten;
- (3) juridische assertiviteit van de NVU om, in de omstandigheden als geschetst onder punt 1 en 2, preventieve demonstratieverboden vanaf 2001 bij de rechter aan te vechten (zie hoofdstuk 5 & 6);
- (4) sedert 2001 strenge toets die de rechter hanteert ter beoordeling of een preventief verbod, dan wel beperkingen of voorschriften al dan niet rechtmatig zijn opgelegd (hoofdstuk 5).

7. DE CASUS DEN HAAG

In de vorige twee hoofdstukken is de ontwikkeling in de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten inzichtelijk gemaakt en helderheid verschaft over de oorzaken die aan die ontwikkeling ten grondslag liggen. Uit de analyse blijkt dat extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties tot 1995 stevast preventief werden verboden. Door een gewijzigde politieke en bestuurlijke attitude met betrekking tot rechts-extremistische manifestaties komt daar na 1995 verandering in. Nadat de NVU in 2001 de praktijk van preventieve demonstratieverboden succesvol bij de rechter ter discussie stelt, neemt het aantal extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties drastisch toe (zie figuur 1.1). Uit onderzoek blijkt dat de juridische assertiviteit en de houding van de rechter zijn gestimuleerd door de sedert 2001 toegenomen nadruk op liberaal-democratische grondrechten als de vrijheid van meningsuiting.

Dit hoofdstuk heeft tot doel inzicht te verschaffen in de wijze waarop lokale overheden in de praktijk omspringen met die verruimde demonstratievrijheid. Teneinde dit mogelijk te maken zal een *casestudy* worden verricht naar de demonstratiepraktijk in de gemeente Den Haag. De reden hiervoor is dat in voornoemde gemeente meerdere extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties hebben plaatsgevonden. Daarnaast heeft de NVU in Den Haag, met zeven van de in totaal 34 (door haar georganiseerde) manifestaties, het vaakst gedemonstreerd (NVU, 2013c en tabel 5.1). Voorts vinden in de gemeente Den Haag circa 1500 demonstraties over uiteenlopende thema's per jaar plaats (Van Aartsen, 2011: 1). Dat lijkt veel, maar is niet vreemd nu Den Haag naast de residentiestad van Nederland ook "*The legal capital of the World*" is (NOM, 2007: I). Al met al is de gemeente meerdere malen met het fenomeen (rechts-extremistische) betogingen geconfronteerd. Zij vormt daarom een uitstekende casus om de wijze waarop (lokale) overheden de verruimde demonstratievrijheid in de praktijk hebben ingevuld in kaart te brengen.

Geconfronteerd met het veranderde klimaat ten opzichte van liberaal-democratische grondrechten wordt verwacht dat burgemeesters (eerder) geneigd zijn demonstraties van rechts-extremisten toe te staan. Burgemeesters zijn daarnaast ook belast met de handhaving van de openbare orde en derhalve wordt verwacht dat manifestaties bij vrees voor (ernstige) ongeregelheden alsnog worden verboden dan wel worden toegestaan onder strikte voorwaarden. De in dit hoofdstuk te testen hypothese (H5) luidt daarom: Sedert 2001 staan burgemeesters rechts-extremistische manifestaties in hun gemeente: a). (meer) toe door het toegenomen gewicht dat men in Nederland aan liberaal-democratische grondrechten toedicht; b). niet toe/toe onder strikte voorwaarden, wanneer hij vreest voor (ernstige) ongeregelheden. Volgens de Haagse burgemeester Van Aartsen is het lokale beleid er op gericht "de vrije uiting van meningen zoveel als mogelijk te faciliteren" (2011: 1). Daarbij benadrukt hij het grondrechtelijk karakter van het recht om vrijelijk te mogen demonstreren (Van Aartsen, 2012: 2). De gemeente Den Haag lijkt zich daarmee van meet af aan te hebben neergelegd bij de sedert 1995 ingezette politieke en bestuurlijke koerswijziging evenals de sinds 2001 ontstane jurisprudentie aangaande rechts-extremistische manifestaties. Het feit dat er ook geen gerechtelijke procedures bekend zijn waarin rechts-extremisten op de gemeente zegevierden versterkt dit vermoeden.

In dit hoofdstuk zal eerst het lokale Haagse beleid en regelgeving op het gebied van (rechts-extremistische) manifestaties worden toegelicht (paragraaf 7.1). Op basis van dit beleid kan worden bepaald of de verwachting, dat burgemeesters sedert 2001 (eerder) geneigd zijn demonstraties van rechts-extremisten toe te staan, een juiste is. Vervolgens zal kort worden ingegaan op de eventuele voorschriften en beperkingen ex. artikel 5 WOM, die door de Gemeente Den Haag in het verleden aan betogingen georganiseerd door de NVU zijn opgelegd (paragraaf 7.2). Hiermee kan de verwachting, luidende dat burgemeesters rechts-extremistische manifestaties al dan niet toestaan (onder strikte voorwaarden), wanneer hij vreest voor (ernstige) ongeregelde heden, worden getoetst. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 7.3).

7.1 Lokaal beleid en regelgeving

Het algemene juridische raamwerk waarbinnen (rechts-extremistische) manifestaties plaatsvinden is in heel Nederland uiteraard van kracht. Toch zijn er lokale verschillen als gevolg van ondermeer gemeentelijk beleid. Zoals reeds in paragraaf 3.1.1 aan de orde is gesteld, dient de gemeenteraad ook regels vast te stellen “met betrekking tot de gevallen waarin voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is” (Belifante en De Reede, 2009: 313 en Loof, 2008: 91). De Gemeente Den Haag heeft hieraan voldaan middels artikel 2:3 (Haagse) APV (geldend op 4 juni 2013). In dit artikel is bepaald dat voor een betoging ex. artikel 4 WOM een voorafgaande (schriftelijke) kennisgeving van vier maal 24 uur is vereist (zie artikel 2:3 lid 1 APV en appendix 10). De kennisgeving wordt, namens de Haagse burgemeester, in ontvangst genomen door het *Bureau Conflict- en Crisisbeheersing* van de *Politie Haaglanden* (Dekker, 2007: 2; Gemeente Den Haag, 2013 en NOM, 2007: I). Voormelde termijn van vier maal 24 uur kan als relatief lang worden aangemerkt, maar geniet desalniettemin goedkeuring van de Hoge Raad (Universiteit Leiden, 2007: 38). Hierbij moet worden opgemerkt dat het artikel 2:3 lid 2 APV een bekorting van voormelde termijn mogelijk maakt “indien aard of omvang van de betoging of vergadering zulks rechtvaardigen”. Voorts stelt de APV regels waaraan de bedoelde kennisgeving moet voldoen. Deze vereisten zijn het vermelden van “(a) naam, adres en telefoonnummer (...) van de organisator en kennisgever; (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 (...) de gewenste route en de plaats van beëindiging; e. het aantal te verwachten deelnemers en de wijze van samenstelling van (...) betoging; f. de middelen van vervoer van de deelnemers (...); g. door de organisatie zelf te nemen maatregelen om een ordelijk verloop (...) te bevorderen” (artikel 2:3 lid 3 APV en Gemeente Den Haag, 2013). De Gemeente Den Haag beschikt in dit kader over een modelkennisgevingsformulier die als appendix 11 aan deze thesis is gevoegd.

Naar aanleiding van voorbedoelde kennisgeving kan de burgemeester op grond van artikel 5, lid 1 WOM besluiten nadere voorschriften en beperkingen op te stellen, of over te gaan tot het verbieden van de geplande vergadering of betoging (Belifante en De Reede, 2009: 314 en Loof, 2008: 92). Daarnaast is de burgemeester ex. artikel 6 WOM bevoegd om ook gedurende een manifestatie aanwijzingen te geven waaraan deelnemers verplicht zijn zich te conformeren. Voorts kan de burgemeester op grond van artikel 7 WOM de manifestatie “terstond (...) beëindigen” (Belifante en De Reede, 2009: 314 en Van der Pot *et al.*, 2006:

364). De gemeente Den Haag benadrukt echter het grondrechtelijk karakter van het betogingsrecht en het beleid is er derhalve op gericht “de vrije uiting van meningen zoveel als mogelijk te faciliteren” en daarom “uiterst terughoudend met deze bevoegdheden” om te gaan (Van Aartsen, 2011: 1-2 en Dekker, 2007: 2). Uit diverse gemeentelijke stukken blijkt dat de gemeente zich terdege bewust is van de positieve inspanningsverplichting die in dit kader op de overheid rust alsmede van het feit dat manifestaties enkel op basis van de wettelijke beperkingsgronden en doelcriteria uit artikel 9 lid 2 Gw, artikel 2 WOM en artikel 11 lid 2 EVRM kunnen worden beperkt, verboden of beëindigd (zie o.a. Van Aartsen, 2011 en 2012; Dekkers, 2007: 4 en Gemeente Den Haag, 2013). Verder hanteert Den Haag het beleid dat “niet correct aangemelde demonstraties” worden gefaciliteerd (Van Aartsen, 2011: 3 en Dekker, 2007: 5). Hierdoor is het gemeentelijk beleid ook in lijn met de actuele rechtsopvatting van het EHRM (zie *Bukta and others v. Hungary*). Dit beleid en (rechts)bewustzijn heeft er mogelijkwijs toe bijgedragen dat er de afgelopen jaren geen (rechts-extremistische) demonstraties zijn verboden en slechts in enkele gevallen beperkingen zijn aangebracht.

Ondanks dat het gemeentelijke beleid er dus op is gericht om betogingen zoveel mogelijk te faciliteren en “uiterst terughoudend (...) met bevoegdheden” uit de WOM, die strekken tot het beperken, verbieden en beëindigen van manifestaties om te springen, gelden er in Den Haag bij iedere demonstratie wel algemene “regels” (Van Aartsen, 2011: 2; Gemeente Den Haag, 2013 en appendix 12). Ook worden er, na kennisgeving van een voorgenomen manifestatie en in een zogenaamd vooroverleg, ‘afspraken’ met de politie gemaakt. Sommige demonstranten ervaren deze regels en afspraken als (te) beperkend en dwingend, met name door het vaak eenzijdige karakter daarvan (NOM, 2007: 16-20). Voorts geldt in de Gemeente Den Haag dat de organisator van een manifestatie “primair (...) verantwoordelijk is voor een ordelijk en veilig verloop er van”, bijvoorbeeld door het organiseren van een eigen “ordedienst” (Gemeente Den Haag, 2013 en Van Aartsen, 2012: 1). Een dergelijk voorschrift kan volgens het adviesrapport van de Universiteit Leiden echter niet dwingend worden voorgeschreven (2007: 39). Gelet op het vorenstaande lijkt het Haagse beleid in werkelijkheid anders te worden ervaren. Dit was tot 2007 inderdaad het geval, want klachten van meerdere demonstranten vormden voor de *Nationale Ombudsman* (NOM) aanleiding de Haagse demonstratiepraktijk tegen het licht te houden (2007). De klachten betroffen met name “de onbekendheid bij de politie met de wettelijke spelregels” en het lokale beleid (NOM, 2007: II-III). In een reactie liet toenmalig burgemeester Deetman echter weten “de in het rapport genoemde ergernissen (...) slechts ten dele” te herkennen en geen reden te zien “het Haagse beleid of de regelgeving aan te passen (2007b: 2 en 3). Hij voegde daaraan toe, dat uit het rapport van de NOM (2007) zou blijken, dat (met betrekking tot de demonstratievrijheid) “de burgemeester van Den Haag zorgvuldig handelt” (Deetman, 2007b: 3).

Uit het bovenstaande blijkt dat het beleid van de gemeente Den Haag er op gericht is (extreemrechtse en rechts-extremistische) betogingen zoveel als mogelijk te faciliteren. Dat geldt ook voor niet correct aangemelde demonstraties. Hiermee is het beleid van de gemeente in lijn met zowel nationale als internationale bepalingen en jurisprudentie. Daarnaast laat de gemeente duidelijk blijken zich bewust te zijn van het grondwettelijke karakter van het manifestatierecht. Volgens burgemeester Van Aartsen dient daarom “uiterst terughoudend

(...) met bevoegdheden” uit de WOM, die strekken tot het beperken, verbieden en beëindigen van manifestaties, om te worden gesprongen (2011: 2). Daarmee lijkt het beleid overeenkomstig de verwachting als geformuleerd in H5. Toch wordt dat soms in de praktijk anders ervaren (NOM, 2007: II-III). Voor zover bekend zijn de klachten echter niet afkomstig van betogers van de NVU. Bovendien hebben rechts-extremistische betogingen in Den Haag voor 2001 (formeel) niet plaatsgevonden en na 2001 is er van de zeven NVU-demonstraties geen enkele verboden. H5a kan derhalve worden aangenomen: de Haagse burgemeester staat gedurende de periode 2001 tot en met 2012 rechts-extremistische manifestaties in zijn gemeente (meer) toe, waarbij in zijn beleid uitdrukkelijk wordt verwezen naar het grondrechtelijke karakter van het betogingsrecht. Het toegenomen gewicht dat men in Nederland aan liberaal-democratische grondrechten toedicht is daarmee ook in de Haagse casus waarneembaar.

7.2 Voorschriften en beperkingen

Ingevolge de beschikbare gegevens blijkt de NVU (formeel) zeven maal in de gemeente Den Haag te hebben gedemonstreerd (zie tabel 5.1). Uit bestudering van diverse gemeentelijke stukken en media-items blijkt dat Den Haag enkel aan de demonstratie van 4 augustus 2007 beperkingen ex. artikel 5 WOM oplegde (Deetman, 2007a en Dekker, 2007: 4). In de andere gevallen waren er kennelijk “onvoldoende termen aanwezig (...) om een verbod te overwegen” (zie o.a. Van Essen, 2004: 2). Voor wat betreft de demonstratie uit augustus 2007 was de burgemeester van mening dat, kort samengevat, van de door de NVU voorgestelde route diende te worden afgeweken teneinde eventuele ernstige wanordelijkheden – als gevolg van een confrontatie met antifascisten – te voorkomen (Deetman, 2007a: 1). De burgemeester achtte de kans op dergelijke wanordelijkheden groot, aangezien ook de AFA een kennisgeving van demonstratie voor dezelfde dag had ingediend. Met uitzondering van de betoging van 5 juni 2004, waarbij ruim 300 antifascisten werden opgepakt en ingesloten nadat zij van de voorgeschreven route waren afgeweken, was de AFA bij de overige manifestaties van de NVU in Den Haag afwezig (Van Essen, 2004: 5-13; LZNL, 2013 en NVU, 2013f-l). Gelet op het voorgaande overwoog de burgemeester ondermeer dat “(...) in het verleden zich verschillende confrontaties hebben voorgedaan (...); dat op 5 juni 2004 in Den Haag (...) deelnemers aan de demonstratie van AFA de confrontatie zochten met de demonstranten van de NVU (...); dat gevreesd moet worden voor confrontaties (...); dat (...) een substantiële fysieke scheiding tussen de twee demonstraties gewenst is” (Deetman, 2007a: 1-2). Deze beperkingen werden vergeefs door de NVU bij de bestuursrechter aangevochten. De voorzieningenrechter kon zich in de motivering van de burgemeester vinden en handhaafde derhalve het besluit van de burgemeester (zie Vz. Rb. ’s-Gravenhage, 3 augustus 2007). De gemeente Den Haag geeft middels deze (gerechtelijk goedgekeurde) beperking blijk van een juiste rechtsopvatting.

Bij enkele andere demonstraties werd gebruik gemaakt van bevoegdheden uit de Gemeentewet. Hierbij valt te denken aan het noodbevel ex. artikel 175 Gemeentewet dat ondermeer bij de manifestatie van 5 juni 2004 werd ingezet (zie bijvoorbeeld Deetman, 2004). Volgens Loof zetten burgemeester in de praktijk echter te vaak en te snel bevoegdheden uit de Gemeentewet in, daar waar de WOM kon volstaan en had *moeten* worden ingezet (2008: 94). In dergelijke gevallen kan sprake zijn van beperkende maatregelen van een grondwettelijk

recht op een “juridisch onjuiste grondslag” en derhalve van onrechtmatig overheidsoptreden (Loof, 2008: 94 en Van der Pot *et al.*, 2006: 363). Het valt moeilijk te beoordelen of in het geval van Den Haag hiervan ook sprake is geweest. Met betrekking tot dit punt heeft gerechtelijke toetsing namelijk nimmer plaatsgevonden.

Al met al kan worden geconcludeerd dat (rechts-extremistische) manifestaties in Den Haag inderdaad zoveel mogelijk worden gefaciliteerd en dat bevoegdheden uit de WOM, die strekken tot het beperken, verbieden en beëindigen van manifestaties, terughoudend worden ingezet. De gemeente Den Haag heeft slechts aan de betoging van 4 augustus 2007 beperkingen ex. artikel 5 WOM opgelegd. Dit gebeurde uit vrees voor mogelijke ernstige wanordelijkheden met antifascisten. Die vrees kwam voort uit ongeregelde heden die waren veroorzaakt door de AFA tijdens de demonstratie van de NVU op 5 juni 2004. De rechter handhaafde, ondanks protest van de NVU, het besluit van de burgemeester. Deze uitspraak bevestigt dat het Haagse demonstratiebeleid zich kenmerkt door een politiekneutrale interpretatie van Nederlandse en internationale wetgeving. De bevindingen zijn daardoor ook in lijn met H5b. Immers, sedert 2001 staat de Haagse burgemeester rechts-extremistische manifestaties in zijn gemeente toe. Daarbij worden slechts strikte voorwaarden geformuleerd, indien wordt gevreesd voor (ernstige) ongeregelde heden, zoals het geval bij de rechts-extremistische demonstratie van 4 augustus 2007.

7.3 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de Haagse demonstratiepraktijk centraal. Het hoofdstuk heeft inzicht verschaft in de wijze waarop lokale overheden in de praktijk omspringen met de sedert 2001 verruimde (feitelijke) demonstratievrijheid. Geconfronteerd met het veranderde klimaat ten opzichte van liberaal-democratische grondrechten wordt verwacht dat burgemeesters (eerder) geneigd zijn demonstraties van rechts-extremisten toe te staan. Burgemeesters zijn echter ook belast met de handhaving van de openbare orde en derhalve wordt verwacht dat manifestaties bij vrees voor (ernstige) ongeregelde heden alsnog worden verboden dan wel worden toegestaan onder strikte voorwaarden. Beide verwachtingen worden door de casus Den Haag bevestigd. Zo is het Haagse demonstratiebeleid gericht op (extreemrechtse en rechts-extremistische) betogingen zoveel als mogelijk te faciliteren. Dat geldt ook voor niet correct aangemelde demonstraties. Daarnaast laat de gemeente duidelijk blijken zich bewust te zijn van het grondwettelijke karakter van het manifestatierecht. Het toegenomen gewicht dat men in Nederland aan liberaal-democratische grondrechten toedicht is daarmee ook in de Haagse casus waarneembaar. Voorts worden bevoegdheden uit de WOM, die strekken tot het beperken, verbieden en beëindigen van manifestaties, terughoudend ingezet. De gemeente Den Haag heeft slechts aan de betoging van 4 augustus 2007 beperkingen ex. artikel 5 WOM opgelegd. Dit gebeurde geheel conform de verwachting uit vrees voor mogelijke ernstige wanordelijkheden met antifascisten.

8. CONCLUSIE

Deze thesis vormt een studie naar de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten in Nederland. Uit diverse bronnen blijkt dat zich op dit terrein drastische veranderingen hebben voorgedaan. Lange tijd werden extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties preventief verboden (zie bijvoorbeeld Van Donselaar, 2010: 44). Gerechtelijke toetsing bleef daarbij veelal achterwege (Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 113). Dit veranderde nadat de rechts-extremistische *Nederlandse Volks-Unie* (NVU) in 2001 een preventief verbod gerechtelijk succesvol aanvocht (zie bijvoorbeeld Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 114). Sedertdien vinden er op regelmatige basis rechts-extremistische betogingen in Nederland plaats (zie figuur 1.1). Daarmee is de (feitelijke) demonstratievrijheid voor rechts-extremisten drastisch uitgebreid. De vraag is natuurlijk welke factoren voorgeschetste ontwikkeling hebben gestimuleerd. Middels deze thesis heeft de auteur inzicht verschaft in de factoren die hebben geleid tot de verruiming van de betogingsvrijheid voor rechts-extremisten. Bovendien is aandacht geschonken aan de manier waarop de (lokale) overheid – *in casu* de Gemeente Den Haag – vanaf dat moment heeft gereageerd op rechts-extremistische manifestaties.

Uit een grondige literatuurstudie, aangevuld met verschillende andere bronnen, blijkt dat er sedert 1995 op verschillende politieke en bestuurlijke niveaus een attitudewijziging heeft plaatsgevonden ten aanzien van het automatisch preventief verbieden van extreemrechtse en rechts-extremistische betogingen. Voorbedeelde attitudewijziging lijkt twee oorzaken te hebben gehad. Enerzijds ontstonden er grote problemen op het gebied van de openbare orde, doordat preventieve verboden werden genegeerd en demonstraties zonder wettelijk vereiste kennisgeving plaatsvonden. Anderzijds was er de groeiende kritiek van rechtsgeleerden op de praktijk van preventieve verboden (Van Donselaar, 1997: 24-25 en Loof, 2008: 97). Die verboden werden volgens hen te lichtvaardig ingezet. De rechtsgeleerden wezen ondermeer op het feit dat dergelijke verboden enkel geoorloofd waren indien deze fungeerden “als laatste middel in een situatie van bestuurlijke overmacht” (Loof, 2008: 97). Hier was volgens hen tot dan toe geen sprake. Vanaf 1996 lijken preventieve verboden minder gewoon en vinden twee extreemrechtse manifestaties doorgang (Loof, 2008: 98). Deze breuk bleek echter van korte duur, want de daaropvolgende extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties werden gewoon weer onderwerp van het preventieve verbod (Van Donselaar en Rodrigues, 2001: 23). Vanaf 2001 kwam hier echter definitief verandering in toen de NVU met succes tegen preventieve demonstratieverboden gerechtelijk begon te ageren (Wagenaar, 2010: 44).

De vraag is natuurlijk waarom rechts-extremisten pas in 2001 naar de (bestuurs)rechter stapten en niet in bijvoorbeeld 1995. Uit een uitgebreid kwalitatief onderzoek blijkt dat er in Nederland sedert 2001 meer aandacht en meer waarde wordt gehecht aan de vrijheid van meningsuiting. Dit blijkt de verruiming in de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten te hebben gestimuleerd. Enerzijds motiveerde de NVU haar gang naar de rechter op grond van liberaal-democratische grondrechten. Anderzijds benadrukken rechters het grondwettelijke karakter van het betogingsrecht expliciet in hun vonnis. Daaruit volgt dat slechts “zwaarwegende omstandigheden” (Rb. Maastricht, 2001) / “dwingende situaties” (Rb. Zutphen, 2002) tot beperkingen van dit grondrecht kunnen leiden (vanaf Rb. Maastricht, 2001 is deze lijn zichtbaar). Dat was voorheen wel anders toen de “snelle en ruime toepassing van

de verbodsgrond ‘dreiging van wanordelijkheden’” nog op sympathie van de rechter kon rekenen (Loof, 2008: 97 en Wagenaar en Van Donselaar, 2006: 113). Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het betogingsrecht voor rechts-extremisten is uitgebreid door (1) een sedert 1995 tot stand gekomen politieke en bestuurlijke attitudewijziging, (2) een sedert 2001 toegenomen nadruk op liberaal-democratische grondrechten (als de vrijheid van meningsuiting); (3) de juridische assertiviteit van de NVU om preventieve verboden sedert 2001 bij de rechter aan te vechten en (4) de sedert 2001 strenge toets die de rechter hanteert ter beoordeling of een preventief verbod, dan wel beperkingen of voorschriften al dan niet rechtmatig zijn opgelegd.

Al met al is de demonstratievrijheid voor rechts-extremisten sedert 2001, mede onder invloed van de toegenomen nadruk op liberaal-democratische grondrechten en het beroep dat rechts-extremisten daar vervolgens op durfden te doen, definitief gerechtelijk erkend. Die erkenning is ook van invloed op de wijze waarop lokale overheden met de verruimde demonstratievrijheid in de praktijk omspringen. Uit onderzoek blijkt dat het Haagse demonstratiebeleid is gericht op het in beginsel zoveel als mogelijk faciliteren van (extreemrechtse en rechts-extremistische) betogingen. Dat geldt ook voor niet correct aangemelde demonstraties. Hiermee is het beleid van de gemeente in lijn met zowel nationale als internationale wettelijke bepalingen en jurisprudentie. Voorts laat de gemeente Den Haag duidelijk in haar beleid blijken zich bewust te zijn van het grondwettelijke karakter van het manifestatierecht. Ook bevoegdheden uit de WOM, die strekken tot het beperken, verbieden en beëindigen van manifestaties, worden terughoudend ingezet. Hiermee handelt de gemeente conform de verwachtingen en daarmee is het toegenomen gewicht dat men in Nederland aan liberaal-democratische grondrechten toedicht ook in de Haagse casus waarneembaar.

De vraag die de verruimde manifestatievrijheid met zich meebrengt is of de nadruk op liberaal-democratische grondrechten (als bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting) geen ongewenste effecten met zich mee hebben gebracht. Want hoe wenselijk is het dat groeperingen die antidemocratische doelstellingen nastreven en daarvoor ondemocratische middelen bereid zijn in te zetten – *in casu* rechts-extremisten – democratische grondrechten tot hun beschikking hebben? Dient het rechts-extremisme niet in al haar facetten te worden bestreden? Dit zijn gelet op het rechts-extremistische geweld in Noorwegen en Duitsland geen vreemde vragen. Het preventieve verbod stuit in Nederland tegenwoordig op grote bezwaren, maar waarom eigenlijk? In Duitsland worden rechts-extremistische manifestaties per slot van rekening toch ook op basis van inhoud preventief verboden? Waarom kan dat niet in Nederland? Verschilt het Nederlandse rechts-extremisme zoveel van haar Duitse geestverwanten? Gelet op de toenemende samenwerking tussen Duitse en Nederlandse neonazi's lijkt dat onwaarschijnlijk. Houdt de Nederlandse overheid eigenlijk nog wel voldoende rekening met de potentiële bedreiging die rechts-extremisten voor de democratische rechtsorde vormen? Dit zijn allemaal vragen voor nader onderzoek.

9. SUMMARY

The present study aimed to map the right for right-wing extremists to demonstrate in the Netherlands. Various sources indicate that this field has undergone drastic changes. For many years, right-wing extremist manifestations were preemptively prohibited (Van Donselaar, 2010: 44). In this process, the pursued manifestations were not subjected to any kind of judiciary framework (Wagenaar and Van Donselaar, 2006: 113). However, in 2001 the judicial approach to right-wing extremist manifestations changed as the Dutch Peoples-Union (in Dutch *Nederlandse Volks-Unie* (NVU)) successfully challenged a preventive prohibition of an extremist manifestation (Wagenaar and Van Donselaar, 2006: 114). Since then, right-wing extremist demonstrations have become a more common sight in the Netherlands (see e.g. figure 1.1). As a result, the (actual) right to demonstrate for right-wing extremists has been drastically expanded. The question is, of course, what factors facilitated the outlined development. By means of this thesis, the author has provided insight into the factors that led to the extension of the right to demonstrate for right-wing extremists. Moreover, emphasis has been put on the manner in which the local government – in this case the municipality of The Hague – responded to right-wing extremist manifestations.

A thorough literature review, supplemented by several other sources, indicates that since 1995 the attitude towards the automatic prohibitions of right-wing extremist demonstrations has changed at several political and administrative levels. The aforementioned attitude change seems to have had two causes. Major problems arose in terms of public order; prohibition orders were ignored and demonstrations were held without conforming to notification requirements. Moreover, there was growing criticism from legal experts on the practice of preventive prohibition (Van Donselaar, 1997: 24-25 and Loof, 2008: 97). In their opinion, preventive prohibition was over-utilized. The legal experts pointed out that such preventive bans were only allowed if they acted “as a last resort in a situation of administrative force majeure” (Loof, 2008: 97 and translated by EMJL). According to the legal experts, none of the preventive prohibitions on pursued right-wing extremist demonstrations met the aforementioned criterion. From that point in time, i.e. 1996, preventive prohibitions seem less common and two far-right demonstrations were allowed to go ahead (Loof, 2008: 98). However, this break with the past proved to be short-lived, as subsequent extremist manifestations became subject to preventive prohibitions (Van Donselaar and Rodrigues, 2001: 23). Nevertheless, the year 2001 was characterized by a definitive break with the past as the NVU successfully challenged several preventive prohibitions in court (Wagenaar, 2010: 44)

The question is of course why right-wing extremists waited until 2001 to take the matter to the (administrative) court, instead of for example 1995. Research shows that since 2001, more attention and more value is placed on the freedom of speech in the Netherlands. This development appears to have stimulated the expansion of the right to demonstrate for right-wing extremists. On the one hand the NVU motivated its decision to proceed in court on the basis of liberal-democratic fundamental rights. On the other hand, judges explicitly emphasize the constitutional/fundamental nature of the right to demonstrate in their verdict. This automatically leads to the notion that only “compelling circumstances” (Rb. Zutphen, 2002 and translated by EMJL) may lead to restrictions of fundamental rights (from Rb. Maastricht, 2001 this line is visible). It used to be quite a different story in the past when the

"rapid and wide application of prohibitions under 'threat of disorder'" could still count on the sympathy of the court (Loof, 2008: 97 and Wagenaar & Van Donselaar, 2006: 113 and translated by EMJL). Accordingly, it can be concluded that the right to demonstrate for right-wing extremists has been expanded by (1) a change in political and administrative attitudes since 1995, (2) an increased focus on liberal-democratic fundamental rights (such as the freedom of speech); (3) a legal assertiveness demonstrated by the NVU to challenge preventive prohibitions in court and (4) a strict test applied by the court since 2001 in assessing whether or not a preventive prohibition, restrictions or regulations have been lawfully imposed.

By and large, the freedom of right-wing extremists to demonstrate has been recognized by court since 2001, partly due to the increased emphasis on liberal-democratic fundamental rights and the consequent appeal to this right displayed in practice by right-wing extremists. This recognition also affects the way in which local authorities deal with the expanded rights to demonstrate in practice. Research points out the demonstration policy of The Hague in principle aims to facilitate far-right demonstrations. That includes not duly notified demonstrations. The policy of this municipality is therefore in line with national and international laws and jurisprudence. Moreover, the municipality of The Hague seems to clearly indicate through its implemented policies that it is aware of the constitutional nature of the right to demonstrate. The powers that the municipality possesses by means of the Public assemblies act (in Dutch the *Wet Openbare Manifestaties* (WOM)) to limit, prohibit and terminate manifestations, are deployed with much restraint. The increased weight that one ascribes to liberal-democratic fundamental rights in the Netherlands, can therefore also be recognized in the case of the municipality of the Hague.

LIJST VAN AFKORTINGEN

ACN	Anti Capitalist Network
AFA	Anti-fascistische Aktie
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
ANP	Algemeen Nederlands Persbureau
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
ARRS	Afdeling Rechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&H	Blood & Honour
Bolo	Besluit ontbinding landverraderlijke organisaties
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst
C18	Combat 18
CD	Centrumdemocraten
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CP/CP'86	Centrumpartij/Centrumpartij'86
CvPG	College van Procureurs-Generaal
ECieRM	Europese Commissie voor de Rechten van de Mens
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad
IVURD	Internationale Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie
Kafka	Kollektief Anti Fascistisch/Kapitalistisch Archief (antifascistische onderzoeksgroep)
KPD	Kommunistische Partei Deutschland
LPF	Lijst Pim Fortuyn
LZNL	Laat Ze Niet Lopen (antifascistische werkgroep; onderdeel van de AFA)
NA	Nationale Alliantie
NJN	Nationale Jeugd Nederland
NKO	Nationaal Kiezersonderzoek
NNP	Nieuwe Nationale Partij
NOM	Nationale Ombudsman
NRC	NRC Handelsblad
NRF	Nieuw Rechts Front
NSA/ASN	Nationaal-Socialistische Actie/Autonome Nationale Socialisten
NSB	Nationaal-Socialistische Beweging
NSU	National-sozialistischer Untergrund
NVB	Nationale Volksbeweging
NVP	Nationale Volkspartij
NVU	Nederlandse Volks-Unie
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PVV	Partij voor de Vrijheid
Rb.	Rechtbank
RVF	Racial Volunteer Force
RvK	Raad van Korpsbeheerders
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau

Sr	Wetboek van Strafrecht
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
Vz.	Voorzieningenrechter
WOM	Wet Openbare Manifestaties

OVERZICHT VAN FIGUREN EN TABELLEN

Nummer	Titel	Pagina
<i>Figuren</i>		
1.1	Extreemrechtse en rechts-extremistische manifestaties in Nederland	5
6.1	Het belang van de vrijheid van meningsuiting t.o.v. andere (liberaal-democratische) grondrechten	49
6.2	Aantal referenties aan de vrijheid van meningsuiting in verkiezingsprogramma's	50
6.3	Etnische minderheden moeten zich aanpassen aan Nederlandse cultuur	55
6.4	Asielzoekers moeten worden teruggestuurd	55
6.5	Europese integratie gaat te snel	56
<i>Tabellen</i>		
2.1	Links- en Rechts-extremisme in Nederland	12
5.1	Demonstraties NVU sedert 2001	47

BIBLIOGRAFIE

Aarts, K. en Thomassen, J. (2008), 'Dutch Voters and the Changing Party Space 1989-2006', *Acta Politica* 43: 203-234.

Aartsen, J.J. van (burgemeester, Gemeente Den Haag), *Demonstratiebeleid*. Brief aan de voorzitter van Commissie Bestuur, 25 januari 2011.

Aartsen, J.J. van (burgemeester, Gemeente Den Haag), *Ontwikkelingen rond demonstraties*. Brief aan de voorzitter van Commissie Bestuur, 28 november 2012.

Anti-Fascistische Actie (AFA) (2012), *Anti-Fascistische Aktie*. [http:// www.afanederland.org](http://www.afanederland.org) (bezoekt op 31 mei 2012).

Anti-Fascistische Actie (AFA) (2013), *Wat is de afa?* <http://afanl.wordpress.com/wat-is-afa/> (bezoekt op 28 april 2013).

Anne Frank Stichting (AFS) (2013), *De NVU: de jaren zeventig*. <http://www.annefrank.org/nl/Educatie/Monitor-Racisme-Homepage/Onderzoeksonderwerpen/Kroniek-extreemrechts/De-Nederlandse-Volks-Unie/De-NVU-de-jaren-zeventig/> (bezoekt op 28 april 2013).

Algemeen Dagblad (1996), *Kamer wil vervolging extreem-rechts*, 5 november.

Algemeen Ouderen Verbond (AOV) (1993), *Algemeen Ouderen Verbond. Programma 1994-1998*, pp. 1-31.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2003), *Jaarverslag 2002*, pp. 1-140.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2006), *Jaarverslag 2005*, pp. 1-116.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2007), *Jaarverslag 2006*, pp. 1-144.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2009), *AIVD Jaarverslag 2008*, pp. 1-96.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2010a), *Afkalvend front, blijvend beladen. Extreemrechts en rechts-extremisme in Nederland*, pp. 1-15.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2010b), *Notitie over de AFA. Activiteiten Antifascistische Actie in relatie tot lokaal bestuur*, pp. 1-2.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2011), *Jaarverslag 2010*, pp. 1-60.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2012), *Jaarverslag 2011*, pp. 1-62.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2013), *Jaarverslag 2012*, pp. 1-81.

Alert! (2013), *Alert!* <http://afa.home.xs4all.nl/alert/index.html> (bezocht op 28 april 2013).

Algemeen Nederlands Persbureau (ANP) (2001), *Rechter beslist over demonstratieverbod Kerkrade*, 21 maart.

Algemeen Nederlands Persbureau (ANP) (2002), *Rechter beslist donderdag over actie extreemrechts*, 16 mei.

Algemeen Nederlands Persbureau (ANP) (2012a), *Excuus Merkel aan nabestaanden neonazimoorden*, 23 februari.

Algemeen Nederlands Persbureau (ANP) (2012b), *Duitsland pakt helper neonazimoordenaars (3)*, 1 februari.

Andweg, R.B. en Irwin, G.A. (2005), *Governance and Politics of the Netherlands*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Belifante, A.D. en Reede, J.L. de (2009), *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*. Deventer: Kluwer.

Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) (2002), *Jaarverslag Binnenlandse Veiligheidsdienst 2001*, pp. 1-132.

Bouw. C., Donselaar, J. van en Nelissen, C. (1981), *De Nederlandse Volks-Unie. Portret van een racistische splinterpartij*. Bussum: Het Wereldvenster.

Buro Jansen & Janssen (2006), *Ruimte voor het Recht*, pp. 1-149.

Christen Democratisch Appèl (CDA) (1994), *Wat echt telt. Werk * Veiligheid * Milieu. Landelijk verkiezingsprogramma CDA 1994-1998*, pp. 1-114.

Christen Democratisch Appèl (CDA) (1998), *Samenleven doe je niet alleen. CDA verkiezingsprogramma 1998-2002*, pp. 1-73.

Christen Democratisch Appèl (CDA) (2002), *Verkiezingsprogramma 2002-2006. Betrokken samenleving, betrouwbare overheid*, pp. 1-83.

Christen Democratisch Appèl (CDA) (2006), *Vertrouwen in Nederland. Vertrouwen in elkaar. Verkiezingsprogramma 2006-2011*, pp. 1-109.

Christen Democratisch Appèl (CDA) (2010), *Verkiezingsprogram 2010-2015. Slagvaardig en samen*, pp. 1-100.

Christen Democratisch Appèl (CDA) (2012), *Iedereen. Verkiezingsprogramma 2012-2017*, pp. 1-84.

Davidović, M.; Donselaar, J. van; Rodrigues, P.R. en Wagenaar, W. (2008). Het extreemrechtse en discriminatoire gehalte van de PVV, in Donselaar, J. van en Rodrigues, P.R. (red.), *Monitor Racisme & Extremisme. Achtste rapportage*, pp. 167-198. Amsterdam: Pallas Publications.

Deetman, W.J. (burgemeester, Gemeente Den Haag), *Demonstraties 5 juni*. Brief aan de voorzitter van de commissie Veiligheid en Bestuur, 17 juni 2004.

Deetman, W.J. (burgemeester, Gemeente Den Haag), *Beperking demonstratie NVU 4 augustus 2007*, Brief aan Kusters, C. (voorzitter, Nederlandse Volks-Unie), 30 juli 2007a.

Deetman, W.J. (burgemeester, Gemeente Den Haag), *Reactie op rapport Nationale Ombudsman "Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten"*. Brief aan de voorzitter van de Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën, 28 december 2007b.

Dekker, S. (locoburgemeester, Gemeente Den Haag), *Onderzoek reikwijdte van het betogingsrecht*. Brief aan de voorzitter van de Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën, 23 oktober 2007.

Democraten 1966 (D66) (1994), *Ruimte voor de toekomst. Verkiezingsprogramma 1994-1998. Democraten 66*, pp. 1-102.

Democraten 1966 (D66) (1998), *Bewogen in beweging. D66 verkiezingsprogramma 1998-2002*, pp. 1-102.

Donselaar, J. van (1991), *Fout na de oorlog. Fascistische en racistische organisaties in Nederland 1950-1990*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Donselaar, J. van (1995), *De staat paraat. De bestrijding van extreem-rechts in West-Europa*. Breda: Uitgeverij Babylon-De Geus.

Donselaar, J. van (1997), *Monitor Racisme en Extreem-rechts. Eerste rapportage*. Leiden: Sinteur.

Donselaar, J. van en Rodrigues, P.R. (2001), *Monitor Racisme en extreem-rechts. Vierde rapportage*. Leiderdorp: Sinteur.

Donselaar, J. van en Rodrigues, P.R. (2002), *Monitor racisme en extreem-rechts. Vijfde*

rapportage. Leiderdorp: Sinteur.

Donselaar, J. van en Rodrigues, P.R. (2004), *Monitor Racisme & Extreem-rechts. Zesde rapportage*. Amsterdam: De Volharding.

Eatwell, R. (2003). Ten theories of the extreme right, in: Merkl, P.H. en Weinberg, L (red.), *Right-wing extremism in the twenty-first century*, pp. 47-74. Londen/Portland: Frank Cass.

ECIERM, 16 juli 1980, appl. no. 8440/78 Decisions & Reports 21, p. 148 (Christians against Racism and Fascism t. VK).

EHRM 21 juni 1988, NJ 1991, 641 (*Plattform Ärzte für das Leben*).

EHRM 26 april 1991, NJ 1992, 455, m.n. Dommering (*Ezelin t. Frankrijk*).

EHRM 26 juni 2006, *European Human Rights Cases* (EHRC) 2006, 107.

EHRM 17 juli 2007, NJB 2007, 1839 (*Bukta and others v. Hungary*).

Eindhovens Dagblad (2005), *Wegmoffelen ongewenste demonstraties verboden*, 14 mei.

Ellian, A. (2011), Op de grens van de vrijheid: ketterij in de vrije samenleving, in Ellian, A.; Molier, G. en Zwart, T. (red.), *Mag ik dit zeggen? Beschouwingen over de vrijheid van meningsuiting*, pp. 89-115. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Essen, H. van (2004), *Bestuurlijke rapportage demonstraties 5 juni 2004*, pp. 1-15.

Gemeente Den Haag (2013), *Regels bij demonstraties en manifestaties*.

<http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Regels-bij-demonstraties-en-manifestaties.htm>
(bezoekt op 15 april 2013).

GroenLinks (1998), *Verkiezingsprogramma*, pp. 1-56.

GroenLinks (2002), *Overvloed en onbehagen. Verkiezingsprogramma 2002-2006*, pp. 1-63.

Groep Wilders / Partij voor de Vrijheid (PVV) (2006), *Verkiezingspamflet*, pp. 1-6.

Handelingen II 1987/88, 41, p. 2236.

HR 25 juni 1982, NJ 1983, 296.

HR 18 mei 1999, NJ 1999, 634

Antifascistische Onderzoeksgroep Kafka (Kafka) (2013a), *Nederlandse Volks-Unie – NVU*. <http://kafka.antenna.nl/?p=238> (bezoekt op 28 april 2013).

Antifascistische Onderzoeksgroep Kafka (Kafka) (2013b), *Nederlandse Volks-Unie – NVU*. <http://kafka.antenna.nl/?p=530> (bezoekt op 28 april 2013).

Kamerstuk II 1975/1976, 13 872, nr. 3 (*Algehele grondwetswijzigingherziening*).

Kamerstuk II 1995/1996, 24 400 VII, nr. 45 (*Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (VII) voor het jaar 1996*).

Kamerstuk II 1996/1997, 25 033, nr. 1 (*Optreden tegen extremistische groeperingen*).

Kamerstuk II 2003/2004a, 29 614, nr. 1 (*Grondrechten in een pluriforme samenleving*).

Kamerstuk II 2003/2004b, 29 614, nr. 2 (*Grondrechten in een pluriforme samenleving*).

Kamerstuk II 2005/2006, 29 614, nr. 10 (*Grondrechten in een pluriforme samenleving*).

Kamerstuk II 2010/2011, 29 614, nr. 27 (*Grondrechten in een pluriforme samenleving*).

Kamerstuk II 2011/2012, 29 614, nr. 31 (*Grondrechten in een pluriforme samenleving*).

Kershaw, I. (2010), Hitler and the uniqueness of nazism, in Iordachi, C. (red). *Comparative fascist studies. New Perspectives*. Oxon: Routledge.

Laat Ze Niet Lopen (LZNL) (2013), *30 oktober, NVU of EDL?* <http://laatzenietlopen.blogspot.nl/search?q=edl> (bezoekt op 10 mei 2013).

Lange, S.L. de en Rooduijn, M. (2011), Een populistische tijdgeest in Nederland, in Andeweg, R. en Thomassen, J. (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, pp. 319-334. Leiden: Leiden University Press.

Lijst Pim Fortuyn (LPF) (2002), *Lijst Pim Fortuyn. Zakelijk met een hart*, pp. 1-9.

Lijst Pim Fortuyn (LPF) (2003), *Lijst Pim Fortuyn. Politiek is passie*, pp. 368-391.

Loof, J.P. (2008). Demonstraties van rechtsextremistische groeperingen in Nederland en Duitsland, in Donselaar, J. van en Rodrigues, P.R. (red.), *Monitor Racisme & Extremisme. Achtste rapportage*, pp. 89-124. Amsterdam: Pallas Publications.

Molier, G. (2011), De vrijheid van meningsuiting: 'it's politicis all the way down', in Ellian, A.; Molier, G. en Zwart, T. (red.), *Mag ik dit zeggen? Beschouwingen over de vrijheid van meningsuiting*, pp. 205-242. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Mudde, C. (2000), *The ideology of the extreme right*. Manchester: Manchester University Press.

Nationale Ombudsman (NOM), de (2007), *Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten*, 13 december.

NRC Handelsblad (2011), Noorwegen in shock door terreur, 23 juli.

NRC Handelsblad (2013), *Plasterk: 'bezuinigingen AIVD raken veiligheid, het is niet anders'*, 23 april.

Nederlandse Volks Unie (NVU) (2013a), *Geschiedenis van de NVU*, <http://www.nvu.info/geschiedenis.html> (bezoekt op 28 april 2013).

Nederlandse Volks Unie (NVU) (2013b), *Partijprogramma NVU*, <http://www.nvu.info/partijprogramma.html> (bezoekt op 28 april 2013).

Nederlandse Volks Unie, de (NVU) (2013c), *Manifestaties & Demonstraties*, <http://www.nvu.info/demonstraties.html> (bezoekt op 28 april 2013).

Nederlandse Volks Unie, de (NVU) (2013d), *Legale demonstratie tegen criminalisering van Nationalisten*, <http://www.nvu.info/demonstratiekerkrade2001.html> (bezoekt op 7 mei 2013).

Nederlandse Volks Unie, de (NVU) (2013e), *Vrijheid van meningsuiting ook voor nationalisten*, <http://www.nvu.info/demonstratierotterdam2002.html> (bezoekt op 7 mei 2013).

Nederlandse Volks Unie, de (NVU) (2013f), *De demonstratie tegen de Amerikaanse agressie politiek*, <http://www.nvu.info/demonstratiedenhaag2004.html> (bezoekt op 8 mei 2013).

Nederlandse Volks Unie, de (NVU) (2013g), *Geen inperking van de vrijheid van meningsuiting in Nederland en andere Europese landen!*, <http://www.nvu.info/demonstratiedenhaag2005.html> (bezoekt op 8 mei 2013).

Nederlandse Volks Unie, de (NVU) (2013h), *Succesvolle demonstratie Den Haag 1 juli 2006*, <http://www.nvu.info/demonstratiedenhaag2006.html> (bezoekt op 8 mei 2013).

Nederlandse Volks Unie, de (NVU) (2013i), *Tegen US-Imperialisme en Zionisme! Solidariteit met Iran! Verslag demonstratie 4 augustus 2007 in Den Haag*, <http://www.nvu.info/demonstratiedenhaag2007.html> (bezoekt op 8 mei 2013).

Nederlandse Volks Unie, de (NVU) (2013j), *Actieverslag van de demonstratie tegen het Verdrag van Lissabon en tegen de EU dictatuur uit Brussel! Wij eisen een volksreferendum nu!*, <http://www.nvu.info/demonstratiedenhaag2008.html> (bezoekt op 8 mei 2013).

Nederlandse Volks Unie, de (NVU) (2013k), *Handen af van onze AOW! 65 blijft 65! Tegen de bezuinigingsplannen van kabinet Rutte-Verhagen waardoor onze koopkracht verder onder druk komt te staan!*, <http://www.nvu.info/demonstratiedenhaag2010.html> (bezoekt op 8 mei 2013).

Nederlandse Volks Unie, de (NVU) (2013l), *Verslag manifestatie: Vrijheid van meningsuiting ook voor volks-nationalisten! Stop de heksenjacht op nationalisten! Stop deze repressie NU!*, <http://www.nvu.info/manifestatiedenhaag2012.html> (bezoekt op 8 mei 2013).

Nederlandse Volks Unie, de (NVU) (2013m), *Tegen de toetreding van Turkije tot de E.U. en tegen de Europese Grondwet*, <http://www.nvu.info/demonstratiearnhem2005.html> (bezoekt op 1 juni 2013).

Nederlandse Volks Unie, de (NVU) (2013n), *NVU demonstratie in Apeldoorn 17 mei 2003. Geen geld voor links geweld en AFA verbieden!*, <http://www.nvu.info/demonstratieapeldoorn2003.html> (bezoekt op 1 juni 2013).

Nederlandse Volks Unie, de (NVU) (2013o), *Vrijheid van meningsuiting ook voor nationalisten!*, <http://www.nvu.info/demonstratierotterdam2002.html> (bezoekt op 1 juni 2013).

Parlement & Politiek (2013a), *Verkiezingen 1977*. http://www.parlement.com/id/vh8lnhronvww/verkiezingen_1977 (bezoekt op 28 april 2013).

Parlement & Politiek (2013b), *Verkiezingen 1981*. http://www.parlement.com/id/vh8lnhronvww/verkiezingen_1981 (bezoekt op 28 april 2013).

Parlement & Politiek (2013c), *Verkiezingen 1982*. http://www.parlement.com/id/vh8lnhronvwx/verkiezingen_1982 (bezoekt op 28 april 2013).

Parlement & Politiek (2013d), *Opkomst en ondergang van de LPF*. http://www.parlement.com/id/vhdjhx1hxotm/opkomst_en_ongang_van_de_lpf (bezoekt op 31 mei 2013).

Parlement & Politiek (2013e), *Partij voor de Vrijheid (PVV)*. http://www.parlement.com/id/vhnnmt7m4rqi/partij_voor_de_vrijheid_pvv (bezoekt op 31 mei 2013).

Parool, Het (1996), *Kamer vraagt stappen tegen Volkspartij*, 5 november.

Partij van de Arbeid (PvdA) (1994), *Wat mensen bindt. Partij voor de Arbeid Verkiezingsprogramma 1994-1998*, pp. 1-114.

- Partij van de Arbeid (PvdA) (1997), *Een wereld te winnen. Ontwerp verkiezingsprogramma 1998-2002*, pp. 1-66.
- Partij van de Arbeid (PvdA) (2002a), *Samen voor de toekomst. Idealen en ambities 2010*, pp. 1-85.
- Partij van de Arbeid (PvdA) (2002b), *Verkiezingsmanifest 2003-2007. Voor verantwoordelijk, respect en solidariteit*, pp. 1-12.
- Partij van de Arbeid (PvdA) (2006), *Het Nederland van morgen*, pp. 1-64.
- Partij van de Arbeid (PvdA) (2010), *Iedereen telt mee. De kracht van Nederland PvdA verkiezingsprogramma 2010*, pp. 1-87.
- Partij van de Arbeid (PvdA) (2012), *Nederland sterker & socialer. Verkiezingsprogramma Tweede Kamerverkiezingen 2012*, pp. 1-76.
- Partij voor de Vrijheid (PVV) (2010), *De agenda van hoop en optimisme. Een tijd om te kiezen: PVV 2010-2015*, pp. 1-59.
- Partij voor de Vrijheid (PVV) (2012), *Hún Brussel, óns Europa. Verkiezingsprogramma 2012-2017*, pp. 1-54.
- Pellikaan, H. (2003), Partijen in een politieke ruimte, in Voerman, G. (red.), *DNNP Jaarboek 2002*, pp. 206-220. Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.
- Pellikaan, H.; Lange, S. de en Meer, T. van der (2007), 'Fortuyn's legacy: party system change in the Netherlands', *Comparative European Politics* 5: 282-302.
- Pot, C.W. van der; Elzinga, D.J en Lange, R. de (2006), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Deventer: Kluwer.
- Rb. Amsterdam 23 juni 2011, *LJN BQ9001* (Proces Wilders).
- Rb. Arnhem 13 mei 2005, *LJN AT5504*.
- Rb. 's-Hertogenbosch 22 mei 2009, *LJN BI4755*.
- Rb. Maastricht 22 maart 2001, *LJN AB0754*.
- Rb. Roermond 10 juni 2010, *LJN BM7394*.
- Rb. Rotterdam 24 januari 2002, *LJN AD8502*.
- Rb. Zutphen 16 mei 2002, *LJN AE2673*.

Rb. Zutphen 13 mei 2003, *LJN AF8572*.

Rb. Zutphen 26 januari 2007, *LJN AZ7212*.

Rodrigues, P.R. en Wagenaar, W. (2010a). Het extreemrechtse en discriminatoire gehalte van de PVV, in Rodrigues, P.R. en Donselaar, J. van (red.), *Monitor Racisme & Extremisme. Negende rapportage*, pp. 63-84. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Rodrigues, P.R. en Wagenaar, W. (2010b), *Monitor Racisme & Extremisme. Gemeenteraadsverkiezingen 2010*. Leiden: Universiteit Leiden.

Rosenthal, U. (1995), *Ordehandhaving en extreem rechts: Utrecht, 4 maart 1995*. Leiden: Crisis Onderzoek Team.

Rotterdams Dagblad (2002a), *Demonstratie extreem rechts*, 3 januari.

Rotterdams Dagblad (2002b), *Volksunie gebruikt betoging als dekmantel verkiezingen*, 17 januari.

Rotterdams Dagblad (2002c), *Volksunie naar rechter na verbod demonstratie*, 22 januari.

Schilder, A.E. (1995), "Dan demonstreren ze maar niet." Demonstratieverbod tegen extreem-rechts: de openbare orde als smoesje?, in *Nederlands Juristenblad*, 70 (26), 950-955.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2003), *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*, pp. 1-460.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2009), *Jaarrapport integratie 2009*, pp. 1-347.

Socialistische Partij (SP) (2003), *Eerste weg links. Stem voor sociale wederopbouw. Stem SP. Actieprogramma SP 2003-2007*, pp. 1-72.

Socialistische Partij (SP) (2006), *Een beter Nederland, voor hetzelfde geld. Verkiezingsprogramma van de SP, 2006-2010*, pp. 1-80.

Socialistische Partij (SP) (2010), *Een beter Nederland voor minder geld. Verkiezingsprogramma SP 2011-2015*, pp. 1-50.

Socialistische Partij (SP) (2012), *Nieuw vertrouwen. Verkiezingsprogramma SP 2013-2017*, pp. 1-74.

Stentor, de/Apeldoornse Courant (2003), *NVU-leider blijft thuis bij verbod van rechter*, 13 mei.

Stentor, de/Apeldoornse Courant (2007), *NVU wil demonstratie in Apeldoorn*, 23 januari.

Trouw (1996), *Toestaan demonstraties CD en CP'86 roept 'Duitse toestanden' op*, 6 april.

Trouw (2002a), *Rotterdam verbiedt mars extreem-rechts*, 22 januari.

Trouw (2002b), *Rechtse demonstratie in Harderwijk mag*, 17 mei.

Trouw (2006), *Wiegel: Geen recht op beledigen*, 15 februari.

Trouw (2009), *Uitspraken Rutte vallen slecht in VVD; 'Holocaust ontkennen mag'*, 29 mei.

Universiteit Leiden (2007), *Grenzen aan de demonstratievrijheid: over de reikwijdte van het betogingsrecht. Advies aan de Bestuursdienst van de Gemeente Den Haag over de reikwijdte van de Wet Openbare Manifestaties en de verhouding tot andere regimes, zoals evenementenvergunningen op basis van de APV*, pp. 1-42.

Valk, I. van der en Schans, W. van der (2011), *Monitor racisme en extremisme: Extreemrechts in Amsterdam*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Veldkamp Marktonderzoek bv (2002), *Nationaal Vrijheidsonderzoek 2002. Een monitoronderzoek over 4 en 5 mei en achterliggende thema's (grondrechten, democratie, oorlog, vrijheid en verantwoordelijkheid)*. Amsterdam: Nationaal Comité 4 en 5 mei.

Veldkamp Marktonderzoek bv (2003), *Nationaal Vrijheidsonderzoek 2003. Een monitoronderzoek over 4 en 5 mei en achterliggende thema's (grondrechten, democratie, oorlog, vrijheid en verantwoordelijkheid)*. Amsterdam: Nationaal Comité 4 en 5 mei.

Veldkamp (2004), *Nationaal Vrijheidsonderzoek 2004. Een monitoronderzoek over 4 en 5 mei en achterliggende thema's (grondrechten, democratie, oorlog, vrijheid en verantwoordelijkheid)*. Amsterdam: Nationaal Comité 4 en 5 mei.

Veldkamp (2005), *Nationaal Vrijheidsonderzoek 2005. Een monitoronderzoek over 4 en 5 mei en achterliggende thema's (grondrechten, democratie, oorlog, vrijheid en verantwoordelijkheid)*. Amsterdam: Nationaal Comité 4 en 5 mei.

Veldkamp (2005), *Nationaal Vrijheidsonderzoek 2005. Een monitoronderzoek over 4 en 5 mei en achterliggende thema's (grondrechten, democratie, oorlog, vrijheid en verantwoordelijkheid)*. Amsterdam: Nationaal Comité 4 en 5 mei.

Veldkamp (2006), *Nationaal Vrijheidsonderzoek - opiniedeel. Meting 2006. Een onderzoek naar opinie, kennis en draagvlak ten aanzien van 4 en 5 mei*. Amsterdam: Nationaal Comité 4 en 5 mei.

Veldkamp (2007), *Nationaal Vrijheidsonderzoek - opiniedeel. Meting 2007*. Amsterdam: Nationaal Comité 4 en 5 mei.

Veldkamp (2008), *Nationaal Vrijheidsonderzoek. Meting 2008. Opiniedeel*. Amsterdam: Nationaal Comité 4 en 5 mei.

Veldkamp (2009), *Nationaal Vrijheidsonderzoek 2009. Opiniedeel*. Amsterdam: Nationaal Comité 4 en 5 mei.

Volkskrant, de (2005), *Nederlandse Volks Unie wil niet naar doodlopend dijkje*, 13 mei.

Volkskrant, de (2012), *Iedereen zegt nu wat hij denkt*, 5 mei.

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) (1994), *Nederland moet weer aan de slag. Kernprogramma 1994-1998*, pp. 1-36.

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) (2002), *Ruimte, respect & vooruitgang. Verkiezingsprogramma Volkspartij voor Vrijheid en Democratie 2002-2006*, pp. 1-51.

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) (2003), *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie. De VVD maakt werk van Nederland*, pp. 755-759.

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) (2006), *Verkiezingsprogramma VVD 2006. Voor een samenleving met ambitie*, pp. 1-4.

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) (2010), *Orde op zaken. Verkiezingsprogramma 2010-2014*, pp. 1-42.

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) (2012), *Niet doorschuiven maar aanpakken. Concept-verkiezingsprogramma VVD 2012-2017. Tweede Kamerverkiezingen 12 september 2012*, pp. 1-56.

Vz. ARRS, 1 juni 1989, AB 1989, 499, m.n. Schilder (demonstratie CentrumDemocraten).

Vz. Rb. 's-Gravenhage 3 augustus 2007, AWB 07/5641 BESLU.

Wagenaar, W. en Donselaar, J. van (2006). Extreemrechtse formaties in Nederland, in Donselaar, J. van en Rodrigues, P.R. (red.), *Monitor Racisme & Extremisme. Zevende rapportage*, pp. 111-137. Heerhugowaard: Hollandia Printing.

Wagenaar, W. en Donselaar, J. van (2008). Extreemrechtse formaties, in Donselaar, J. van en Rodrigues, P.R. (red.), *Monitor Racisme & Extremisme. Achtste rapportage*, pp. 43-68. Amsterdam: Pallas Publications.

Wagenaar, W. (2010). Extreemrechtse formaties, in Rodrigues, P.R. en Donselaar, J. van (red.), *Monitor Racisme & Extremisme. Negende rapportage*, pp. 37-62. Amsterdam: Amsterdam University Press.

APPENDIX

Bijlage	Titel	Pagina
01.0	Wet Openbare Manifestaties (WOM)	86
02.0	Rb. Maastricht 22 maart 2001, <i>LJN</i> AB0754	89
03.0	Rb. Rotterdam 24 januari 2002, <i>LJN</i> AD8502.	95
04.0	Rb. Zutphen 16 mei 2002, <i>LJN</i> AE2673.	98
05.0	Rb. Zutphen 13 mei 2003, <i>LJN</i> AF8572.	102
06.0	Rb. Arnhem 13 mei 2005, <i>LJN</i> AT5504.	106
07.0	Rb. Zutphen 26 januari 2007, <i>LJN</i> AZ7212.	110
08.0	Rb. 's-Hertogenbosch 22 mei 2009, <i>LJN</i> BI4755.	114
09.0	Rb. Roermond 10 juni 2010, <i>LJN</i> BM7394.	120
10.0	Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente Den Haag (APV)	126
11.0	Modelkennisgevingsformulier gemeente Den Haag	127
12.0	Algemene regels tijdens de demonstratie	131

APPENDIX 1 - WET OPENBARE MANIFESTATIES (WOM)

Wet openbare manifestaties

A19 art. 4

Wet van 20 april 1988, houdende bepalingen betreffende de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en van het recht tot vergadering en betoging¹

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gelet op de artikelen 6 en 9 en de additionele artikelen III en V van de Grondwet nodig is, wettelijke bepalingen vast te stellen betreffende de uitoefening van het recht tot vrije belijdenis van godsdienst en levensovertuiging en betreffende de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging, alsmede een aantal wetten te wijzigen, onderscheidenlijk in te trekken;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Art. I Wet openbare manifestaties

Paragraaf I Begripsbepaling Art. 1

1. In deze wet wordt verstaan onder openbare plaats: plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek.
2. Onder openbare plaats wordt niet begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet.

Begripsbepalingen

Paragraaf II Bepalingen voor openbare plaatsen Art. 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.

Openbare manifestatie, beperkende bevoegdheid overheidsorganen

Art. 3

1. De gemeenteraad stelt bij verordening regels vast met betrekking tot de gevallen waarin voor samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is.
2. Voor op vooraf bepaalbare tijdstippen regelmatig terugkerende samenkomsten als bedoeld in het eerste lid, uitgaande van een kerkgenootschap, een zelfstandig onderdeel daarvan of een genootschap op geestelijke grondslag, is een eenmalige kennisgeving voldoende.
3. De verordening voorziet ten minste in:
 - a. regels betreffende de gevallen waarin een schriftelijke kennisgeving wordt vereist van degene die voornemens is een samenkomst 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.
4. Over de inhoud van hetgeen wordt beleden worden geen gegevens verlangd.

Belijden godsdienst of levensbeschouwing, voorafgaande kennisgeving

Art. 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;

Recht vergadering of betoging, voorafgaande kennisgeving

¹ Inwerkingtredingsdatum: 27-04-1988; zoals laatstelijk gewijzigd bij: Stb. 2010, 350.

Openbare manifestatie, voorschrift/ beperking/ verbod	<p>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.</p> <p>3. Over de inhoud van de te openbaren gedachten of gevoelens worden geen gegevens verlangd.</p> <p style="text-align: center;">Art. 5</p> <p>1. De burgemeester kan naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.</p> <p>2. Een verbod kan slechts worden gegeven indien:</p> <p>a. de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan;</p> <p>b. de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt;</p> <p>c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.</p> <p>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.</p> <p>4. Beschikkingen als bedoeld in het eerste lid worden zo spoedig mogelijk bekendgemaakt aan degene die de kennisgeving heeft gedaan.</p>
Openbare manifestatie, aanwijzingen tijdens samenkomst	<p style="text-align: center;">Art. 6</p> <p>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.</p>
Openbare manifestatie, beëindigen samenkomst	<p style="text-align: center;">Art. 7</p> <p>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:</p> <p>a. de vereiste kennisgeving niet is gedaan, of een verbod is gegeven;</p> <p>b. in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing;</p> <p>c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.</p>
	<p>Paragraaf III Bepalingen voor andere dan openbare plaatsen</p>
Openbare manifestatie, samenkomst op andere dan openbare plaatsen	<p style="text-align: center;">Art. 8</p> <p>1. De burgemeester kan aan degenen die een voor publiek toegankelijke vergadering of betoging op een andere dan openbare plaats houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan, indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vordert.</p> <p>2. De burgemeester en door hem aan te wijzen personen hebben toegang tot de in het eerste lid bedoelde vergaderingen en betogingen. Zonodig verschaffen zij zich de toegang met behulp van de sterke arm.</p>
	<p>Paragraaf IV Bijzondere bepalingen</p>
Openbare manifestatie, samenkomst bij gebouwen van Internationaal gerechtshof/ ambassade/consulaat	<p style="text-align: center;">Art. 9</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>5. De in het vierde lid bedoelde gebouwen worden door Onze Ministers van Binnenlandse Zaken en van Buitenlandse Zaken in de <i>Nederlandse Staatscourant</i> bekendgemaakt.</p>
Openbare manifestatie, klokgelui	<p style="text-align: center;">Art. 10</p> <p>Klokgelui ter gelegenheid van godsdienstige en levensbeschouwelijke plechtigheden en lijkplechtigheden, alsmede oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, zijn toegestaan. De gemeenteraad is bevoegd ter zake regels te stellen met betrekking tot duur en geluidsniveau.</p>

Paragraaf V
Strafbepalingen
Art. 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.

Openbare manifestatie,
strafbepalingen

Paragraaf VI
Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Art. 12

Deze wet is mede van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, met dien verstande dat telkens wordt gelezen voor:

- a. gemeenteraad: eilandraad;
- b. burgemeester: gezaghebber.

Art. II-III

[Bevatten wijzigingen in andere regelgeving.]

Art. IV Wet op de kerkgenootschappen

De Wet van 10 september 1853, *Sib.* 102, tot regeling van het toezigt op de onderscheidene kerkgenootschappen wordt ingetrokken.

Art. V Wet vereniging en vergadering

De Wet van 22 april 1855, *Sib.* 32, tot regeling en beperking der uitoefening van het regt van vereeniging en vergadering wordt ingetrokken.

Art. VI

Tot de inwerkingtreding van de door de gemeenteraad vast te stellen regels bedoeld in de artikelen 3 en 4 van artikel I van deze wet, doch uiterlijk tot drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet, gelden met betrekking tot de voorafgaande kennisgeving van samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergaderingen en betogingen, de volgende bepalingen:

- a. Degene die het voornemen heeft op een openbare plaats een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, een vergadering of een betoging te houden, geeft daarvan ten minste 48 uur voor de aanvang schriftelijk kennis aan de burgemeester.
- b. Voor op vooraf bepaalbare tijdstippen regelmatig terugkerende samenkomsten als bedoeld in onderdeel a, uitgaande van een kerkgenootschap, een zelfstandig onderdeel daarvan of een genootschap op geestelijke grondslag, is een eenmalige kennisgeving voldoende.
- c. De burgemeester kan in bijzondere omstandigheden de termijn van 48 uur verkorten en een mondelinge kennisgeving voldoende verklaren.
- d. Bij de kennisgeving kan de burgemeester een opgave verlangen van:
 - 1°. naam en adres van degene die de samenkomst, vergadering of betoging houdt;
 - 2°. het doel van de samenkomst, vergadering of betoging;
 - 3°. de datum waarop de samenkomst, vergadering of betoging wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en van beëindiging;
 - 4°. de plaats en, voor zover van toepassing, de route en de plaats van beëindiging;
 - 5°. de wijze van samenstelling;
 - 6°. maatregelen die degene die de samenkomst, vergadering of betoging houdt zal treffen om een regelmatig verloop te bevorderen.
- e. Degene die de kennisgeving doet ontvangt daarvan een bewijs waarin het tijdstip van de kennisgeving is vermeld.

Art. VII Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* waarin zij wordt geplaatst.

Art. VIII Slotbepaling

Deze wet kan worden aangehaald als:
Wet openbare manifestaties.

Werkingsfeer

Overgangsbepalingen

Inwerkingtreding

Citeertitel

APPENDIX 2 - Rb. Maastricht 22 maart 2001, LJV AB0754.

LJV: AB0754, Rechtbank Maastricht , AWB 01/321 VEROR VV KLR

Uitspraak

ARRONDISSEMENTSRECHTBANK TE MAASTRICHT

Reg.nr: AWB 01/321 VEROR VV KLR

UITSPRAAK van de president van de arrondissementsrechtbank te Maastricht inzake het verzoek om toepassing van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in het geschil tussen:

[verzoeker], wonende te [woonplaats], verzoeker,

en

de burgemeester van de gemeente Kerkrade, verweerder.

Toepassing van artikel 8:81 van de Awb wordt verzocht ten aanzien van het besluit van verweerder van 9 maart 2001.

Kenmerk: LO/JVR-014.000415.

Behandeling ter zitting: 21 maart 2001.

I. Procesverloop.

Bij het in de aanhef van deze uitspraak genoemde besluit van 9 maart 2001 (ook op deze datum bekendgemaakt) heeft verweerder een door verzoeker namens het Comité [verzoeker]/[medeorganisator] voor 24 maart 2001 aangekondigde, in Kerkrade te houden betoging verboden.

Tegen dit besluit is namens verzoeker bij schrijven van 12 maart 2001 een bezwaarschrift ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ingediend bij verweerder. Bij schrijven van gelijke datum heeft de gemachtigde van verzoeker zich tevens gewend tot de president van deze rechtbank met het verzoek ter zake een voorlopige voorziening, als bedoeld in artikel 8:81 van de Awb, te treffen.

De door verweerder ter uitvoering van artikel 8:83 van de Awb ingezonden stukken zijn aan de gemachtigde van verzoeker gezonden.

De inhoud van de gedingstukken wordt als hier herhaald en ingelast beschouwd.

Het verzoek is behandeld ter zitting van de president van de rechtbank op 21 maart 2001, alwaar verzoeker in persoon is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde, mr. B.J. Schadd, advocaat te Arnhem.

Verweerder is eveneens in persoon verschenen, bijgestaan door W.J.A. Lurken en J.J. Vreuls, ambtenaren der gemeente, en met medebrenging van J. Rijk, hoofd-inspecteur bij de regiopolitie Limburg-Zuid, district Kerkrade, als deskundige.

II. Overwegingen.

In artikel 8:81 van de Awb is bepaald dat indien tegen een besluit, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt, de president van de rechtbank die bevoegd kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening kan treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Voorzover de toetsing aan het in dit artikel neergelegde criterium mee brengt dat een beoordeling van het geschil in de hoofdzaak wordt gegeven, heeft het oordeel van de president uitdrukkelijk een voorlopig karakter en is dat niet bindend in die procedure.

De president ziet geen beletselen verzoeker in zijn verzoek ex artikel 8:81 van de Awb te ontvangen. Voorts acht de president ook de onverwijlde spoed in genoegzame mate aangetoond.

Tot het treffen van een voorlopige voorziening zal in het algemeen slechts aanleiding bestaan indien op grond van de beschikbare gegevens moet worden geoordeeld dat zonder die voorziening het voor verzoeker uit het bestreden besluit voortkomend nadeel onevenredig is in verhouding tot het met dat besluit te dienen belang. Nu de president aan de zijde van verzoeker een bepaald spoedeisend belang aanwezig acht en derhalve niet reeds op voorhand kan worden geconcludeerd dat hij zonder enig nadeel de beslissing op bezwaar kan afwachten, is het antwoord op de vraag of sprake is van enig nadeel dat behoort te worden voorkomen door het treffen van een voorlopige voorziening in belangrijke mate mede afhankelijk van een voorlopig oordeel omtrent de vraag of het bestreden besluit in een eventuele hoofdzaak zou kunnen worden gehandhaafd.

Dienaangaande wordt overwogen als volgt.

Verzoeker heeft verweerder op 5 maart 2001 door middel van een door verweerder(s) gemeente) verstrekt aanvraagformulier in kennis gesteld van het voornemen van het comité [verzoeker]/[medeorganisator] om op 24 maart 2001 in de gemeente Kerkrade een demonstratie te houden. Bij schrijven 6 maart 2001 heeft verzoeker nadere informatie over de te houden demonstratie verschaft. Verzoeker heeft daarbij -onder meer- aangegeven dat deze demonstratie, voorzover deze in Kerkrade plaatsvindt, een voortzetting casu quo onderdeel is van een demonstratie waarvan het begin- en eindpunt zijn gelegen in de (Duitse) buurgemeente Herzogenrath. Voorts heeft verzoeker aangegeven dat het aantal demonstranten 300 à 400 personen zal bedragen.

Verweerder heeft verzoeker op 8 maart 2001 telefonisch in kennis doen stellen van zijn voornemen de aangekondigde demonstratie te verbieden; verzoeker is daarbij in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze omtrent dit voornemen naar voren te brengen. Verzoeker heeft (telefonisch en schriftelijk) van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

Vervolgens heeft verweerder het thans bestreden besluit genomen waarbij de aangekondigde demonstratie is verboden. Aan dit besluit heeft verweerder onder meer de overweging ten grondslag gelegd

dat, naar redelijkerwijze aangenomen mag worden, de voorgenomen betoging van het Comité [verzoeker]/[medeorganisator] en de daaraan bestede publiciteit heeft geleid tot kennisgevingen van (tegen-) betogingen op 24 maart 2001 (...), waarbij 500 deelnemers respectievelijk enkele honderden deelnemers worden verwacht;

dat geconstateerd is dat als reactie op de kennisgeving van de voorgenomen betoging van het Comité [verzoeker]/[medeorganisator] via diverse kanalen en media opgeroepen is om deel te nemen aan demonstraties die beoogd worden gelijktijdig gehouden te worden in Kerkrade;

dat er naar verwachting sprake zal zijn van een massale demonstratie-deelname die de bij de kennisgevingen aangegeven te verwachten aantallen in veelvoud zal overtreffen;

dat gelet op de samenhang in demonstratie-doelen er een zeer ernstig risico aanwezig zal zijn voor niet-controleerbare confronterende samenballing van een grote massa demonstranten;

dat in het centrum van Kerkrade en de directe omgeving in verband met de winkelfuncties op reguliere zaterdagen zeer veel mensen aanwezig zullen zijn;

dat op zaterdag 24 maart 2001 als gevolg van reeds geplande activiteiten en evenementen bovendien het centrum van Kerkrade bezocht zal worden door een extra groot aantal mensen (...);

dat onder de hier voren aangegeven feiten en/of omstandigheden in redelijkheid aangenomen mag worden dat er een directe vrees is voor ernstige ongeregelde heden en wanordelijkheden met groot gevaar voor verstoring van de openbare orde;

dat bovendien moet worden geconcludeerd dat dit groot gevaar niet of nauwelijks weggenomen kan worden door het stellen van beperkingen dan wel blijkens politie-rapportages beschikbare politiebescherming;

dat hij derhalve niet in staat zal zijn om de betogingen en in relatie daarmee de openbare orde in Kerkrade de nodige politie-bescherming te bieden (...).

Verzoeker heeft zich met dit besluit niet kunnen verenigen en heeft hiertegen bij verweerder een bezwaarschrift doen indienen, alsook de president van de rechtbank doen verzoeken ter

zake een voorlopige voorziening te treffen. Verzocht is een zodanige voorziening te treffen dat de aangekondigde demonstratie alsnog kan plaatsvinden.

Bij de beoordeling van dit verzoek stelt de president voorop dat niet in geding is dat de door verzoeker aangekondigde demonstratie als een betoging in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Grondwet is aan te merken. Dit artikel erkent het recht tot vergadering en betoging, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. In artikel 9, tweede lid, van de Grondwet is bepaald dat de wet regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Regels als vorenbedoeld zijn met name opgenomen in de Wet openbare manifestaties (Wom).

Ingevolge artikel 2 juncto artikel 5 van de Wom, voorzover in dezen van belang, kan de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving van een demonstratie voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven; bevoegdheden tot beperking van het recht tot betoging kunnen slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Vorenstaande bepalingen, in hun onderlinge samenhang bezien, brengen met zich dat een betoging slechts in dwingende situaties preventief verboden mag worden: één van de hiervoor genoemde belangen moet dat vorderen, dat wil zeggen dat het belang in kwestie in de gegeven situatie preponderant moet zijn en de situatie van dien aard is dat niet met een lichtere maatregel (zoals het stellen van voorschriften en/of beperkingen als bedoeld in artikel 5 van de Wom) kan worden volstaan. Er dienen derhalve zwaarwegende omstandigheden in geding te zijn voor een beperking van het recht te demonstreren. Een dergelijke beperking kan in beginsel niet gelegen zijn in de overweging dat onwettige gedragingen van derden tegenover de deelnemers aan een betoging de verstoring van de openbare orde ten gevolg zal hebben: ervan uitgaande dat die betoging zelf met inachtneming van de voorschriften zal verlopen, behoort de burgemeester haar de nodige politiebescherming te bieden teneinde haar doorgang te doen vinden. Dit uitgangspunt lijkt eerst dan uitzondering indien er een bestuurlijke overmachtssituatie dreigt te ontstaan: wanneer een betoging naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met wanordelijkheden op zodanige schaal dat er niet voldoende politie ingezet kan worden om daaraan het hoofd te bieden, kan een betoging worden verboden.

Verweerder heeft zijn besluit tot het verbieden van de litigieuze demonstratie de facto uitsluitend gegrond op het bestaan van vrees voor het ontstaan van wanordelijkheden die niet met de beschikbare politie-inzet kunnen worden voorkomen. Ter zitting heeft verweerder, desgevraagd, expliciet aangegeven dat de overige in het bestreden besluit genoemde overwegingen die tot het verbod hebben geleid feitelijk niet van invloed zijn geweest, in die zin dat zijn besluit niet anders zou hebben geluid indien deze omstandigheden zich niet zouden voordoen (casu quo zich zouden hebben voorgedaan).

De vrees voor het ontstaan van wanordelijkheden is blijkens het verhandelde ter zitting met name gegrond op de aangekondigde (doch door verweerder ook verboden) tegendemonstraties, alsook op de omstandigheid dat de van het organiserende comité [verzoeker]/[medeorganisator] deel uitmakende [medeorganisator] recentelijk betrokken is

geweest bij een vijftal demonstraties in Duitsland waarbij zich, ondanks een politie-inzet van circa 2000 manschappen ongeregelheden hebben voorgedaan en strafbare feiten zijn gepleegd “door een kring van deelnemers die bij [medeorganisator] als bekend verondersteld worden”.

Dienaangaande overweegt de president dat de vrees voor wanordelijkheden door verweerder op geen enkele wijze nader is onderbouwd. Verweerder heeft weliswaar gewezen op het bestaan van een politie-rapportage, doch heeft nagelaten deze rapportage te overleggen.

Met verweerder moet worden ingestemd dat indien voor het (ongestoord) doorgang kunnen laten vinden van de litigieuze demonstratie inderdaad, zoals ter zitting aan de zijde van verweerder is gesteld, een inzet van ongeveer 2000 manschappen nodig zou zijn, in redelijkheid niet van verweerder geveerd kan worden de demonstratie doorgang te doen vinden, nu een zodanige politie-inzet als buitenproportioneel aangemerkt dient te worden. Verweerder heeft de president er echter niet van kunnen overtuigen dat in het onderhavige geval de inzet van de normaliter beschikbare manschappen, eventueel vermeerderd met hetgeen wordt ingezet bij risico-wedstrijden in het Parkstad Limburg-stadion, ontoereikend zou zijn, waarbij nog wordt opgemerkt dat het aan verweerder is aan te tonen dat de inzet van extra manschappen, om welke reden dan ook, niet mogelijk is.

Voorts is door verweerder op geen enkele wijze inzichtelijk gemaakt waarom in het onderhavige geval lichtere maatregelen dan een verbod van de demonstratie geen uitkomst kunnen bieden. De president heeft zich dan ook niet aan de indruk kunnen onttrekken dat verweerder zich niet bovenmatig heeft ingespannen bij de uitvoering van de op hem rustende verplichting te onderzoeken of door het treffen van passende maatregelen, dan wel het stellen van voorschriften en/of beperkingen een vreedzaam verloop van de aangekondigde demonstratie mogelijk zou zijn.

Voorzover door verweerder nog is verwezen naar het gedrag van [medeorganisator] casu quo hem bekende personen bij de demonstraties in Duitsland, merkt de president nog op -wat er verder van deze andermaal niet onderbouwde stelling ook zij- dat de verwachting dat als gevolg van de demonstratie wellicht strafbare feiten zullen voorvallen evenmin grond kan vormen voor een verbod. Alleen de ernst van de te verwachten wanordelijkheden en de bestaande mogelijkheden deze te bestrijden, kunnen een rol spelen bij de beslissing een demonstratie te verbieden.

Het vorenstaande leidt de president tot het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met het bepaalde in de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb, weshalve het onaannemelijk is dat dit besluit als zodanig in een eventuele hoofdzaak de rechterlijke toets zou kunnen doorstaan. Gelet met name op het belang van verzoeker bij het kunnen uitoefenen van een hem toekomend grondrecht, ligt het onderhavige verzoek om een voorlopige voorziening derhalve voor toewijzing gereed. De president ziet er daarbij niet aan voorbij dat zijn oordeel de facto neerkomt op een beslechting van het geschil tussen verzoeker en verweerder. Immers, te verwachten valt dat aan het bezwaar van verzoeker na 24 maart 2001 het procesbelang zal zijn ontvallen. Waar verweerder er evenwel niet in is geslaagd aan te tonen dat een beperking van het verzoeker toekomende grondrecht noodzakelijk is, dient het belang van verzoeker te prevaleren. Gelet op de omstandigheid dat verweerder ter zitting

heeft aangegeven het niet nodig te achten dat de president bij een eventuele toewijzing van het onderhavige verzoek bij wijze van voorlopige voorziening voorschriften en/of beperkingen zou stellen, zal de president volstaan met schorsing van het bestreden besluit.

De president acht voorts termen aanwezig om verweerder overeenkomstig het bepaalde in artikel 8:75 van de Awb, welk artikel in artikel 8:84, vierde lid, van die wet van overeenkomstige toepassing is verklaard, te veroordelen in de door verzoeker in verband met dit verzoek redelijkerwijs gemaakte proceskosten. Deze kosten zijn op de voet van de normen van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) vastgesteld op het in rubriek III vermelde bedrag, waarbij voor de in aanmerking te brengen proceshandelingen van de gemachtigde van verzoeker twee punten zijn toegekend (voor het indienen van het verzoekschrift en het verschijnen ter zitting) en het gewicht van de zaak is bepaald op gemiddeld (wegingsfactor 1,0). Van andere ingevolge het Bpb voor vergoeding in aanmerking komende kosten is, gelet ook op het ontbreken van een opgave door verzoeker, niet kunnen blijken.

Mitsdien wordt, mede gelet op artikel 8:84 van de Awb, beslist als aangegeven in rubriek III.

III. Beslissing.

De president van de arrondissementsrechtbank te Maastricht:

wijst het verzoek om een voorlopige voorziening toe, in dien voege dat het bestreden besluit wordt geschorst;

veroordeelt verweerder tot vergoeding van de kosten van de onderhavige procedure, aan de zijde van verzoeker begroot op 1420,00 (zijnde kosten van rechtsbijstand), te vergoeden door de gemeente Kerkrade aan verzoeker;

bepaalt dat voormelde rechtspersoon aan verzoeker het door hem voor de onderhavige procedure gestorte griffierecht (ad 225,00) volledig vergoedt.

Aldus gedaan door mr. J.N.F. Sleddens in tegenwoordigheid van mr. R.M.M. Kleijkers als griffier en in het openbaar uitgesproken op 22 maart 2001 door mr. Sleddens voornoemd in tegenwoordigheid van voornoemde griffier.

w.g. R. Kleijkers w.g. J. Sleddens

Voor eensluidend afschrift:

de wnd. griffier:

verzonden op: 27 maart 2001.

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

APPENDIX 3 - Rb. Rotterdam 24 januari 2002, LJV AD8502.

LJV: AD8502, Rechtbank Rotterdam , VDIVERS 02/217

Uitspraak

RECHTBANK TE ROTTERDAM

Voorzieningenrechter

Reg.nr.: VDIVERS 02/217

Proces-verbaal mondelinge uitspraak

gedaan op 24 januari 2002

naar aanleiding van het verzoek om voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de procedure tussen

, [verzoeker],

en

de burgemeester van de gemeente Rotterdam, verweerder,
gemachtigde mr. E.J. Daalder, advocaat te Den Haag.

Na de sluiting van het onderzoek ter zitting op 24 januari 2002 heeft de voorzieningenrechter op 24 januari 2002 mondeling uitspraak gedaan. De beslissing en de gronden van de beslissing luiden als volgt:

Beslissing

De voorzieningenrechter,

recht doende:

wijst het verzoek om voorlopige voorziening toe in die zin dat het bestreden besluit wordt geschorst,

bepaalt dat verweerder aan verzoeker het door hem betaalde griffierecht van 109 euro vergoedt.

Gronden

Bij het bestreden besluit heeft verweerder een door verzoeker aangekondigde demonstratie verboden.

Allereerst wordt overwogen dat er geen beletselen worden gezien verzoeker in zijn verzoek ex artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) te ontvangen.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Grondwet wordt het recht tot vergadering en betoging erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

In het tweede lid van artikel 9 is bepaald dat de wet regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Regels als hier bedoeld zijn met name opgenomen in de Wet openbare manifestaties (hierna: de Wom).

Ingevolge artikel 2 gezien in samenhang met artikel 5 van de Wom, voorzover in dit geding van belang, kan de burgemeester voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven. Bevoegdheden tot beperking van het recht tot betoging kunnen slechts worden aangewend te bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Niet in geding is dat de door verzoeker aangekondigde demonstratie als een betoging in de zin van artikel 9 van de Grondwet is aan te merken.

Vorenstaande bepalingen, gezien in hun onderlinge samenhang, brengen met zich dat een betoging slechts in dwingende situaties preventief verboden mag worden. Er dienen zwaarwegende omstandigheden in geding te zijn voor een beperking van het recht te demonstreren. Een dergelijke beperking kan in beginsel niet gelegen zijn in de overweging dat onwettige gedragingen van derden tegenover de deelnemers aan een betoging de verstoring van de openbare orde ten gevolge zal hebben. Een verbod is slechts gerechtvaardigd, indien er een bestuurlijke overmachtssituatie dreigt te ontstaan (met alle beschikbare middelen (politie, bijstand) kan de veiligheid van burgers niet kan worden gegarandeerd). De vrees voor wanordelijkheden dient op grond van concrete gegevens, waaronder ervaringsgegevens, gerechtvaardigd te zijn en voorts dient te verwachten te zijn dat de inzet van gewone middelen niet toereikend zal zijn om de openbare orde te handhaven of te herstellen.

Vooropgesteld wordt dat het begrip bestuurlijke overmacht een relatief begrip is. Indien zich een terroristische aanslag voordoet dan zal er van overheidswege onmiddellijk gereageerd dienen te worden terwijl bij tevoren aangekondigde evenementen in relatieve rust een belangenafweging plaats zal kunnen vinden, waarbij de urgentie van de te nemen maatregelen een rol kan spelen en de proportionaliteit van de te nemen maatregelen gezien wordt. Tijdens de zitting is van de zijde van verweerder gesteld dat grootschalige politie-inzet normaliter alleen voorkomt bij risico-voetbalwedstrijden.

Verweerder heeft zijn beslissing gegrond op het bestaan van de vrees voor wanordelijkheden die niet met reguliere doch slechts met disproportionele politie-inzet kunnen worden voorkomen en heeft daartoe verwezen naar een overgelegde politierapportage van 21 januari 2002.

Ter zitting is gebleken dat de gegevens als opgenomen in de politierapportage leiden tot een politie-inzet als benodigd tijdens de Europese voetbalkampioenschappen van 2000.

Ten aanzien deze inzet overweegt de voorzieningenrechter dat hij geen reden heeft te twifelen aan de juistheid van de in de politierapportage neergelegde gegevens.

De voorzieningenrechter is van oordeel dat de uitoefening van een grondrecht tot een grotere inspanning van de zijde van verweerder aanleiding mag zijn dan bij evenementen als een risicowedstrijd van één van de plaatselijke voetbalclubs. Dit omdat het hier gaat om de waarborging van de uitoefening van een grondrecht. De door verweerder genoemde politie-inzet is naar het oordeel van de voorzieningenrechter, gelet op de inzet bij andere evenementen in Rotterdam, zoals daar zijnde vorengenoemde risicowedstrijden alsmede de frequentie waarop grootschalige evenementen voorkomen niet disproportioneel en kan in redelijkheid van verweerder geveerd worden.

De voorzieningenrechter is dan ook van oordeel dat niet is voldaan aan de voorwaarden als opgenomen in artikel 9, tweede lid van de Grondwet. Gelet hierop is het onaannemelijk dat het besluit als zodanig in een eventuele hoofdzaak de rechterlijke toets zou kunnen doorstaan. Gelet op het belang van verzoeker bij het kunnen uitoefenen van een grondrecht is er reden het verzoek om voorlopige voorziening toe te wijzen.

Betreffende het eventueel stellen van voorwaarden aan de gang van zaken rond de betoging merkt de voorzieningenrechter op dat verzoeker ter zitting heeft medegedeeld bereid te zijn tot overleg over op te leggen voorwaarden betreffende tijdstip, plaats en duur van de betoging met verweerder en dit ook reeds in het kennisgevingsformulier te hebben aangegeven. De voorzieningenrechter gaat er derhalve vanuit dat dergelijk overleg, indien nodig, nog plaats zal vinden.

Er wordt aanleiding gezien met toepassing van artikel 8:82, vierde lid, van de Awb te bepalen dat het door verzoeker betaalde griffierecht van 109 euro door verweerder wordt vergoed.

Voor een veroordeling in de proceskosten wordt geen aanleiding gezien.

Waarvan is opgemaakt dit proces-verbaal, dat door mr. F.W.H. van den Emster, en mr. S.B.H. Fijneman als griffier is ondertekend.

De griffier: De voorzieningenrechter:
Afschrift verzonden op:

APPENDIX 4 - Rb. Zutphen 16 mei 2002, LJN AE2673.

LJN: AE2673, Rechtbank Zutphen , 02/759 VEROR

Uitspraak

RECHTBANK ZUTPHEN

Sector Bestuursrecht

Reg.nr.: 02/759 VEROR

UITSpraak

op het verzoek om een voorlopige voorziening in het geschil tussen:

[verzoeker], te [woonplaats] verzoeker,

en

de burgemeester van de gemeente Harderwijk, verweerder.

1. Aanduiding bestreden besluit

Besluit van verweerder van 14 mei 2002.

2. Procesverloop

Verzoeker heeft bij brief van 14 mei 2002 namens het Comité [verzoeker]/[A] een bezwaarschrift bij verweerder ingediend. Bij brief van gelijke datum is verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het verzoek is behandeld ter zitting van 16 mei 2002. Verzoeker is in persoon verschenen. Verweerder is eveneens in persoon verschenen, bijgestaan door mr. J.S.W. Lucassen, advocaat te Zutphen.

3. Motivering

Ingevolge artikel 8:81 van de Awb dient te worden nagegaan, of onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, een voorlopige voorziening vereist.

Voor zover deze toetsing meebrengt dat het geschil in de bodemprocedure wordt beoordeeld, heeft deze uitspraak daaromtrent een voorlopig karakter en is deze niet bindend voor de beslissing in die procedure.

Allereerst wordt overwogen dat het bezwaarschrift wordt beschouwd als te zijn ingediend door verzoeker persoonlijk, nu gesteld noch gebleken is dat het Comité [verzoeker]/[[A]] als een rechtspersoon kan worden aangemerkt. Verzoeker kan zonder meer worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

Op 8 mei 2002 heeft verzoeker verweerder in kennis gesteld van zijn voornemen om op 18 mei 2002 van 14.00 tot en met 17.00 uur in de gemeente Harderwijk een demonstratie te houden 'tegen de criminalisering van nationalisten en vermoorden van rechtse politici' en 'voor het verbieden van extreem linkse criminele actiegroepen naar aanleiding van de moord op Pim Fortuyn'.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder de door verzoeker aangekondigde demonstratie verboden, omdat volgens verweerder ernstig moet worden gevreesd dat het plaatsvinden van de demonstratie leidt tot ingrijpende wanordelijkheden en een ernstige verstoring van de openbare orde. In dit verband heeft verweerder - met name in het licht van de huidige maatschappelijke onrust na de moord op Pim Fortuyn en de omstandigheid dat de verdachte van de moord uit Harderwijk afkomstig is - gewezen op de mogelijkheid dat de Harderwijker bevolking agressief op de betoging reageert, op de mogelijkheid van ongewilde confrontaties met de bezoekers van het Dolfinarium en Six Flags (die gelet op het pinksterweekeinde in grote getale worden verwacht), alsmede op de waarschijnlijkheid dat de voorgenomen demonstratie veel mensen (ook buiten verzoekers eigen kring) zal aantrekken.

In artikel 9, eerste lid, van de Grondwet wordt het recht tot vergadering en betoging erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

In het tweede lid is bepaald dat de wet regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Regels als hier bedoeld zijn met name opgenomen in de Wet openbare manifestaties (Wom).

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Wom kan de burgemeester voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.

Ingevolge artikel 2 van deze wet kunnen bevoegdheden tot beperking van het recht op betoging slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Niet in geschil is dat de door verzoeker aangekondigde demonstratie als een betoging in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Grondwet is aan te merken.

De hiervoor genoemde bepalingen, in hun onderlinge samenhang bezien, brengen met zich dat een betoging slechts in dwingende situaties preventief verboden mag worden. Er dienen zwaarwegende omstandigheden in het geding te zijn voor een beperking van het recht om te demonstreren. Een dergelijke beperking kan in beginsel geen rechtvaardiging vinden in de overweging dat onwettige gedragingen van derden tegenover de deelnemers aan een betoging de verstoring van de openbare orde tot gevolg zal hebben. Er van uitgaande dat de betoging zelf op de aangekondigde wijze zal verlopen, behoort de burgemeester aan de betoging de nodige politiebescherming te bieden, teneinde deze doorgang te doen vinden. Een verbod is slechts gerechtvaardigd, indien er een bestuurlijke overmachtssituatie dreigt te ontstaan. Daarvan is sprake wanneer de betoging naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met dermate ernstige wanordelijkheden, dat er niet voldoende politie kan worden ingezet om de veiligheid van burgers en goederen adequaat te beschermen.

De rechter dient met de nodige terughoudendheid te beoordelen of verweerder in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot het verbieden van de aangekondigde demonstratie. Dit neemt echter niet weg dat, nu het hier gaat om de uitoefening van een grondrecht, verweerder zal moeten aantonen dat hij zich in voldoende mate heeft ingespannen bij de uitvoering van de op hem rustende verplichting om te onderzoeken of door het treffen van passende maatregelen, dan wel het stellen van voorschriften en/of beperkingen, een vreedzaam verloop van de aangekondigde demonstratie mogelijk is.

Blijkens het bestreden besluit heeft de politie Noord en Oost Gelderland, district Noordwest-Veluwe in een mondeling advies te kennen gegeven voldoende personeel beschikbaar te hebben om wanordelijkheden te voorkomen, hetgeen verweerder ter zitting desgevraagd nog eens heeft bevestigd. Daarbij is aangegeven dat ook de Mobiele Eenheid kan worden ingezet.

Naar dezerzijds oordeel is de enkele overweging van verweerder dat het - ook voor de politie - onduidelijk is hoeveel mensen aan de betoging zullen deelnemen en dat de aanwezigheid van politie een averechts effect zou kunnen hebben, ontoereikend voor terzijdestelling van het advies van de politie. Niet gebleken is dat de politie bij het uitbrengen van het advies geen inschatting heeft gemaakt van de daadwerkelijk te verwachten opkomst en de te vrezen wanordelijkheden en daarbij geen rekening zou hebben gehouden met de huidige maatschappelijke situatie.

Daarnaast heeft verweerder niet inzichtelijk gemaakt waarom in het onderhavige geval lichtere maatregelen dan een verbod van de demonstratie geen uitkomst kunnen bieden.

Op grond van het vorenstaande moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in strijd met de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb is genomen. Hetgeen verweerder ter zitting nog heeft aangevoerd met betrekking tot de te verwachten grote verkeersdrukte leidt de voorzieningenrechter niet tot een ander oordeel.

Gelet op het vorenoverwogene zal het onderhavige verzoek om een voorlopige voorziening worden toegewezen. Verweerder heeft ter zitting, gevraagd naar de te treffen maatregelen bij een eventuele toewijzing van het verzoek, geen te stellen voorschriften en/of beperkingen genoemd, maar aangekondigd in dat geval een noodverordening te zullen vaststellen. Onder deze omstandigheden zal de voorzieningenrechter thans volstaan met schorsing van het bestreden besluit.

Niet is gebleken dat verzoeker proceskosten heeft gemaakt die op grond van artikel 8:75 van de Awb voor vergoeding in aanmerking komen.

4. Beslissing

De voorzieningenrechter van de rechtbank,

recht doende:

- schorst het bestreden besluit;

- bepaalt dat de gemeente Harderwijk het betaalde griffierecht ad € 109,-- aan verzoeker vergoedt.

Aldus gegeven door mr. H.R. Borgerhoff Mulder en in het openbaar uitgesproken op 16 mei 2002 in tegenwoordigheid van de griffier.

Afschrift verzonden op:

APPENDIX 5 - Rb. Zutphen 13 mei 2003, LJV AF8572.

LJV: AF8572, Rechtbank Zutphen , : 03/549 VEROR

Uitspraak

RECHTBANK ZUTPHEN

Sector Bestuursrecht

Reg.nr.: 03/549 VEROR

UITSpraak

op het verzoek om een voorlopige voorziening in het geschil tussen:

[de heer C.K.], te Arnhem, verzoeker,

en

de burgemeester van de gemeente Apeldoorn, verweerder.

1. Aanduiding bestreden besluit

Besluit van verweerder van 14 april 2003.

2. Procesverloop

Verzoeker heeft bij brief van 23 april 2003 een bezwaarschrift bij verweerder ingediend. Bij brief van gelijke datum is verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het verzoek is behandeld ter zitting van 12 mei 2003. Verzoeker is in persoon verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. B.L. Bos en G.L. ter Brugge.

3. Motivering

Ingevolge artikel 8:81 van de Awb dient te worden nagegaan, of onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, een voorlopige voorziening vereist.

Voor zover deze toetsing meebrengt dat het geschil in de bodemprocedure wordt beoordeeld, heeft deze uitspraak daaromtrent een voorlopig karakter en is deze niet bindend voor de beslissing in die procedure.

Op 27 maart 2003 heeft verzoeker verweerder in kennis gesteld van zijn voornemen om op 17 mei 2003 in Apeldoorn een demonstratie te houden met als thema 'Geen geld voor links geweld en ANTIFA verbieden'. Voorafgaand daaraan had verweerder op 8 maart 2003 een eerder door verzoeker in overleg met verweerder in het centrum van Apeldoorn te houden demonstratie alsnog verboden, nadat zich tijdens een op diezelfde dag eveneens in overleg met verweerder in het centrum van Apeldoorn gehouden tegendemonstratie ongeregelde heden hadden voorgedaan.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder de door verzoeker aangekondigde demonstratie verboden, omdat volgens verweerder ernstig moet worden gevreesd dat het plaatsvinden van de demonstratie leidt tot ingrijpende wanordelijkheden en een ernstige verstoring van de openbare orde. In dit verband heeft verweerder met name gewezen op de ongeregelde heden die zich ondanks een grote inzet van de politie hebben voorgedaan op de dag van de eerder door verzoeker aangekondigde demonstratie in Apeldoorn.

Verweerder heeft nog overwogen om verzoeker een andere locatie om te demonstreren aan te wijzen, doch heeft daarvan afgezien, omdat op 8 maart 2003 ook is gebleken dat de "linkse" en "rechtse" groeperingen met elkaar in verbinding staan, met de kennelijke bedoeling de confrontatie te zoeken, waarbij verweerder heeft opgemerkt dat de Anti-Fascistische Aktie Nijmegen een kennisgeving heeft ingediend om op 17 mei 2003 een tegendemonstratie in Apeldoorn te houden.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat het nakomen door verzoeker en anderen van voorwaarden om een regelmatig verloop van de demonstratie niet anders dan met een onevenredig grote inzet van politie is af te dwingen.

In artikel 9, eerste lid, van de Grondwet wordt het recht tot vergadering en betoging erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

In het tweede lid is bepaald dat de wet regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Regels als hier bedoeld zijn met name opgenomen in de Wet openbare manifestaties (Wom).

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Wom kan de burgemeester voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.

Ingevolge artikel 2 van deze wet kunnen bevoegdheden tot beperking van het recht op betoging slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Niet in geschil is dat de door verzoeker aangekondigde demonstratie als een betoging in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Grondwet is aan te merken.

De hiervoor genoemde bepalingen, in hun onderlinge samenhang bezien, brengen met zich dat een betoging slechts in dwingende situaties preventief verboden mag worden. Er dienen zwaarwegende omstandigheden in het geding te zijn voor een beperking van het recht om te demonstreren. Een dergelijke beperking kan in beginsel geen rechtvaardiging vinden in de overweging dat onwettige gedragingen van derden tegenover de deelnemers aan een betoging de verstoring van de openbare orde tot gevolg zal hebben. Er van uitgaande dat de betoging zelf zoals door verzoeker aangekondigd ordentelijk zal verlopen, behoort de burgemeester aan de betoging de nodige politiebescherming te bieden, teneinde deze doorgang te doen vinden. Een verbod is slechts gerechtvaardigd, indien er een bestuurlijke overmachtssituatie dreigt te ontstaan. Daarvan is sprake wanneer de betoging naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met dermate ernstige wanordelijkheden, dat er niet voldoende politie kan worden ingezet om de veiligheid van burgers en goederen adequaat te beschermen.

De rechter dient met de nodige terughoudendheid te beoordelen of verweerder in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot het verbieden van de aangekondigde demonstratie. Dit neemt echter niet weg dat, nu het hier gaat om de uitoefening van een grondrecht, verweerder zal moeten aantonen dat hij zich in voldoende mate heeft ingespannen bij de uitvoering van de op hem rustende verplichting om te onderzoeken of door het treffen van passende maatregelen, dan wel het stellen van voorschriften en/of beperkingen, een vreedzaam verloop van de aangekondigde demonstratie mogelijk is.

Mede gelet op de ongeregeldeheden die zich op 8 maart 2003 hebben voorgedaan acht de voorzieningenrechter het - ondanks het gegeven dat verweerder de door de Anti-Fascistische Aktie Nijmegen aangekondigde tegendemonstratie op 17 mei 2003 eveneens heeft verboden - op voorhand niet uit te sluiten dat zich op 17 mei 2003 opnieuw ongeregeldeheden kunnen voordoen. Dat ontslaat verweerder echter niet van de verplichting om een gedegen risico-analyse te maken met betrekking tot de door verzoeker aangekondigde demonstratie op 17 mei 2003.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder vooralsnog onvoldoende geconcretiseerd dat een vreedzaam verloop van de door verzoeker aangekondigde demonstratie niet anders dan met een onevenredig grote inzet van de politie is af te dwingen. Noch uit de gedingstukken, noch uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat verweerder een gedegen risico-analyse heeft gemaakt met betrekking tot de door verzoeker aangekondigde demonstratie op 17 mei 2003. In dat verband is ook niet gebleken dat serieus onderzoek is verricht naar mogelijke alternatieve locaties voor de te houden demonstratie. Ter zitting is door verweerder weliswaar gesteld dat eventuele andere locaties op een zodanige afstand van het station zijn gelegen dat de veilige begeleiding van deelnemers aan de demonstratie van en naar die locaties onvoldoende kan worden gewaarborgd, doch gesteld noch gebleken is dat verweerder daarbij concrete andere locaties in ogenschouw heeft genomen.

Het eerst ter zitting overgelegde interne memo van de Regiopolitie Noord en Oost Gelderland van 9 mei 2003 bevat evenmin een (toereikende) risico-analyse waarbij mogelijke andere locaties voor de te houden demonstratie zijn betrokken. Voorts blijkt uit dit memo niet dat op 17 mei 2003 onvoldoende politie beschikbaar zal kunnen zijn om een vreedzaam verloop van de demonstratie te waarborgen. Overigens wekt het memo, met name gelet op de daarin vervatte slotzin, niet de indruk dat de voorliggende problematiek met de vereiste zorgvuldigheid is benaderd.

De voorzieningenrechter acht nog van belang dat verzoeker heeft verklaard te allen tijde bereid te zijn met verweerder te overleggen aangaande de aan de te houden demonstratie - onder meer met betrekking tot een eventuele andere locatie en het aantal door verzoeker naar de demonstratie mee te brengen deelnemers - te verbinden voorwaarden.

Op grond van het vorenstaande kan vooralsnog niet worden geoordeeld dat het bestreden besluit gelet op de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb in de bodemprocedure stand zal

kunnen houden. Hetgeen verweerder ter zitting nog heeft aangevoerd met betrekking tot de - niet nader gekwantificeerde - inzet van politie voor de vogelpestbestrijding en de op 17 mei 2003 in Apeldoorn te houden (landelijke) wielerronde leidt de voorzieningenrechter voorshands niet tot een ander oordeel.

Gelet op het vorenoverwogene zal het onderhavige verzoek om een voorlopige voorziening worden toegewezen. Verweerder heeft ter zitting, gevraagd naar de te treffen maatregelen bij een eventuele toewijzing van het verzoek, geen te stellen voorschriften en/of beperkingen genoemd, maar aangekondigd in dat geval een noodverordening te zullen vaststellen. Onder deze omstandigheden zal de voorzieningenrechter thans volstaan met schorsing van het bestreden besluit zonder zelf bij wijze van voorlopige voorziening aan de te houden demonstratie concrete voorwaarden te verbinden. Dit laat onverlet dat verweerder alsnog voorschriften en/of beperkingen aan de te houden demonstratie kan stellen met betrekking tot onder meer de locatie, het tijdstip, de tijdsduur en het aantal door verzoeker mee te brengen deelnemers.

Niet is gebleken dat verzoeker proceskosten heeft gemaakt die op grond van artikel 8:75 van de Awb voor vergoeding in aanmerking komen.

4. Beslissing

De voorzieningenrechter van de rechtbank,

recht doende:

- schorst het bestreden besluit;
- bepaalt dat de gemeente Apeldoorn het betaalde griffierecht ad EURO 116,-- aan verzoeker vergoedt.

Aldus gegeven door mr. H.R. Borgerhoff Mulder en in het openbaar uitgesproken op 13 mei 2003 in tegenwoordigheid van de griffier.

APPENDIX 6 - Rb. Arnhem 13 mei 2005, LJV AT5504.

LJV: AT5504, Voorzieningenrechter Rechtbank Arnhem , AWB 05/1589 VEROR

Uitspraak
Rechtbank Arnhem
Sector bestuursrecht
Registratienummer: AWB 05/1589 VEROR

Uitspraak

van de voorzieningenrechter ingevolge artikel 8:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in het geding tussen:

[verzoeker], verzoeker,
wonende te [woonplaats],

en

de burgemeester van de gemeente Arnhem, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 9 mei 2005 heeft verweerder, naar aanleiding van de schriftelijke kennisgeving van 11 april 2005 van verzoeker om op 14 mei 2005 een betoging te houden, besloten om voorschriften en beperkingen te stellen ten aanzien van deze betoging.

Tegen dit besluit heeft verzoeker op 10 mei 2005 bezwaar gemaakt.

Bij brief van gelijke datum heeft verzoeker de voorzieningenrechter verzocht het besluit van 9 mei 2005 te schorsen.

Het verzoek is behandeld ter zitting van 12 mei 2005. Verzoeker is aldaar in persoon verschenen. Verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen door mr. J.C.L. Beks, werkzaam bij de gemeente Arnhem. Hij werd bijgestaan door A.J. Henzen, commissaris van politie.

2. Overwegingen

Ingevolge artikel 8:81, eerste lid, van de Awb kan, indien tegen een besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaande aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Allereerst wordt overwogen dat het bezwaarschrift wordt beschouwd te zijn ingediend door verzoeker persoonlijk, omdat niet gebleken is dat het Comité Kusters/Malcoci als

rechtspersoon kan worden aangemerkt. Verzoeker is belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

Bij brief van 11 april 2005 heeft verzoeker verweerder in kennis gesteld van zijn voornemen om op 14 mei 2005 in Arnhem een demonstratie te houden met als thema “Tegen de toetreding van Turkije in de E.U. en tegen de Europese Grondwet!”.

Blijkens de gedingstukken heeft de Anti Fascistische Actie (AFA) op 19 april 2005 een kennisgeving ingediend om eveneens op 14 mei 2005 een demonstratie in Arnhem te houden onder het motto ”Stop de haat, Stop het fascisme, Stop de Nederlandse Volksunie”.

Bij het besluit van 9 mei 2005 heeft verweerder besloten om voorschriften en beperkingen aan de betoging van verzoeker te stellen. Deze voorschriften houden onder meer in dat de betoging mag plaatsvinden op 14 mei 2005 tussen 09.00 en 11.00 uur op de Schaapdijk te Arnhem. Verweerder heeft aan dit besluit ten grondslag gelegd dat de politie heeft aangegeven dat de vrees bestaat dat het plaatsvinden van beide betogingen op dezelfde dag aanleiding geeft tot ernstige wanordelijkheden, omdat leden van de AFA de betoging van verzoeker zullen trachten te verhinderen of te verstoren. Deze inschatting is mede gebaseerd op uitlatingen van de AFA hieromtrent. Verweerder heeft verder aangegeven dat geen andere geschikte locatie is gevonden voor het houden van de betoging van verzoeker.

Verzoeker kan zich niet vinden in de voorschriften en beperkingen ten aanzien van het tijdstip en de locatie van de betoging.

De voorzieningenrechter overweegt het volgende.

In artikel 9, eerste lid, van de Grondwet wordt het recht tot vergadering en betoging erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Ingevolge het tweede lid van deze bepaling kan de wet regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de op artikel 9, tweede lid, van de Grondwet gebaseerde Wet openbare manifestaties (Wom) kan de burgemeester voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven naar aanleiding van een kennisgeving van een betoging op een openbare plaats. Ingevolge artikel 2 van de Wom kunnen bevoegdheden tot beperking van het recht op betoging slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Vast staat dat de door verzoeker aangekondigde demonstratie een betoging in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Grondwet is.

De hiervoor genoemde bepalingen, in hun onderlinge samenhang gezien, brengen met zich dat tot een beperking van het recht op betoging slechts in dwingende situaties kan worden

besloten. Dit geldt niet slechts voor een verbod op een betoging, maar ook voor voorschriften en beperkingen, zoals die in deze zaak aan de orde zijn.

Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter wordt het recht op betoging door de onderhavige voorschriften en beperkingen te zeer ingeperkt. Daarbij overweegt de voorzieningenrechter dat het recht tot betoging beoogt de deelnemers aan een betoging in staat te stellen hun gedachten en gevoelens over maatschappelijke en politieke kwesties op de openbare weg kenbaar te maken aan anderen. Aan dit kenbaar maken wordt ernstig afbreuk gedaan als, zoals in dit geval, de betoging slechts mag plaatsvinden op een afgelegen plaats in de vroege ochtenduren, omdat naar verwachting op deze locatie en op dit tijdstip nauwelijks mensen aanwezig zijn die kennis kunnen nemen van de meningsuiting van de betogers. De omstandigheid dat verzoeker met zijn betoging aandacht van de media kan krijgen, doet hieraan niet af.

De voorzieningenrechter overweegt verder dat een dergelijke vergaande beperking van het recht op betoging in beginsel geen rechtvaardiging kan vinden in de overweging dat mogelijke onwettige gedragingen van derden tegenover de deelnemers aan een betoging verstoring van de openbare orde tot gevolg zal hebben. Dit beginsel kan slechts uitzondering leiden indien er een bestuurlijke overmachtsituatie dreigt te ontstaan. Een andersluidende opvatting zou de uitoefening van dit grondrecht te veel ondermijnen. Van een situatie van bestuurlijke overmacht is hier geen sprake, zoals verweerder ter zitting ook heeft aangegeven. De voorzieningenrechter merkt verder nog op dat op de overheid - in beginsel - de plicht rust om maatregelen te nemen om een vreedzame betoging te beschermen tegen verstoringen door derden.

Gelet op het bovenstaande zal de voorzieningenrechter het verzoek toewijzen en de hieronder te noemen voorschriften die betrekking hebben op de locatie aan de Schaapdijk en het tijdstip van de betoging schorsen. Dit betekent dat de door verzoeker aangekondigde betoging zal kunnen plaatsvinden op de door hem aangegeven route en tijd. De voorzieningenrechter gaat er daarbij vanuit dat verzoeker, zoals hij ter zitting heeft aangegeven, geen gebruik zal maken van de Amsterdamseweg en dat de betoging zal plaatsvinden van 13.00 tot 15.30 uur. De voorzieningenrechter gaat er eveneens vanuit dat de deelnemers aan de betoging geen gebruik zullen maken van het openbaar vervoer, zoals verzoeker ter zitting heeft aangegeven.

Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

3. Beslissing

De voorzieningenrechter,

wijst het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening toe;

schorst de voorschriften en beperkingen 1, 2, 6, 7, 8, 12 en 13 van het besluit van 9 mei 2005.

bepaalt dat verweerder aan verzoeker het griffierecht ad € 138,- vergoedt en wijst de gemeente Arnhem aan als de rechtspersoon die dit bedrag moet vergoeden.

Aldus gegeven door mr. W.F. Bijloo, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. M. Groothuizen, griffier, en in het openbaar uitgesproken op 13 mei 2005.

De griffier, De voorzieningenrechter,

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

Verzonden op:

APPENDIX 7 - Rb. Zutphen 26 januari 2007, LJV AZ7212.

LJV: AZ7212, Rechtbank Zutphen , 07/136 VEROR

Uitspraak

RECHTBANK ZUTPHEN

Sector Bestuursrecht

Voorzieningenrechter

Reg.nr.: 07/136 VEROR

Proces-verbaal van mondelinge uitspraak op het verzoek om een voorlopige voorziening in het geding tussen:

[verzoeker]

te [plaats]

verzoeker,

en

de burgemeester van Apeldoorn

verweerder,

gemachtigden: G.L. ter Brugge, G. Slooten.

1. Bestreden besluit

Besluit van verweerder van 24 januari 2007, waarbij gereageerd is op verzoekers aankondiging van een demonstratie in Apeldoorn op 27 januari 2007 en waarbij die demonstratie is beperkt.

2. Motivering

2.1 Ingevolge artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient te worden nagegaan of onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, een voorlopige voorziening vereist.

2.2 Verzoeker heeft bij brief van 16 januari 2007 aan verweerder kennis gegeven van zijn voornemen tot het houden van een demonstratie op openbare plaatsen in de gemeente Apeldoorn, op 27 januari 2007, van 13.00 uur tot 17.30 uur. Onder meer is de daarbij te lopen route aangegeven. Die start en eindigt bij de Laan voor de Mensenrechten bij het spoorwegstation en maakt een boog naar het Zuiden.

In het bestreden besluit heeft verweerder voorschriften en beperkingen gesteld ten aanzien van de door verzoeker aangekondigde demonstratie.

De beperkingen houden in dat een andere route is bepaald en de duur van de demonstratie is bepaald tussen 13.00 uur en 14.30 uur.

2.3 Verzoeker heeft aangevoerd dat de duur van de demonstratie zo zeer is ingeperkt en de route zo ver aflight van het station dat de aangekondigde demonstratie daarmee in feite wordt verboden.

Volgens verzoeker komt de helft van de demonstranten naar Apeldoorn met de trein. Voorts heeft verzoeker aangevoerd dat alleen al zijn toespraak zo'n 50 minuten duurt en de door verweerder toegestane route aan de rand van de gemeente ligt en door een woonwijk voert.

Verzoeker heeft voorts aangevoerd dat alternatieve routes voor de demonstratie voor hem best bespreekbaar zijn, maar dat verweerder, in tegenstelling tot andere burgemeesters, hem onvoldoende in vooroverleg heeft betrokken, zodat alternatieven niet konden worden besproken.

2.4 Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties (Wom) is bepaald dat de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving van demonstratie voorschriften en beperkingen kan geven. Uit artikel 2 Wom blijkt dat zodanige beperkingen slechts kunnen worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Aangezien betoging een grondwettelijk recht vormt, mag worden geëist dat het bestuursorgaan een (wettelijk gefundeerde) beperking van de aangemelde betoging - en dus van dat grondwettelijk recht - uitermate zorgvuldig voorbereidt en dienovereenkomstig motiveert.

2.5 De voorzieningenrechter constateert dat de door verweerder in het bestreden besluit voorgeschreven route een aanzienlijke beperking vormt, zowel wat betreft de tijdsduur (1,5 uur in plaats van de aangekondigde 4,5 uur), als wat betreft de locatie (een sterk ingekorte route, gelegen aan de rand van Apeldoorn). Deze beperking is dermate aanzienlijk, dat de aangekondigde demonstratie in feite grotendeels verboden wordt.

De voorzieningenrechter constateert dat in het bestreden besluit slechts is vermeld dat "de wijzigingen dienen om de demonstratie ordelijk en op een beheersbare wijze te laten verlopen" en dat de opgelegde voorschriften en beperkingen "verband houden met de voorkoming van verstoring van de openbare orde".

Een motivering ten aanzien van de aspecten van de aangekondigde demonstratie en de te volgen route die niet door de beugel zouden kunnen, is in het bestreden besluit niet opgenomen.

Uit de beschikbare informatie blijkt dat verweerder bij de voorbereiding van zijn besluit, in reactie op de aangekondigde demonstratie, ermee heeft volstaan verzoeker de gelegenheid te geven zich te doen horen, waarna aan verzoeker zonder nadere motivering bij het bestreden besluit is meegedeeld waar en hoe laat hij kon demonstreren.

2.6 Eerst ter zitting hebben de gemachtigden van verweerder de "kenmerken" genoemd waaraan volgens verweerder de locatie van een demonstratie moet voldoen, wil deze voor verweerder acceptabel zijn.

Ter zitting is van de kant van verzoeker de ampele bereidheid gebleken alternatieve routes en tijdsduur van de demonstratie te bespreken en tot een voor beide partijen aanvaardbaar alternatief te komen. Voor verzoeker was daarbij belangrijk dat hij in enigerlei mate in de buurt van het station zou kunnen starten. Verzoeker heeft aangeboden de duur van de demonstratie te beperken, nl. van 13.00 uur tot 16.00 uur.

Daartegenover heeft verweerder het standpunt ingenomen dat alternatieven onbespreekbaar zijn en dat de toegestane route de enige acceptabele is. Het oversteken van de Laan voor de Mensenrechten bijvoorbeeld is onaanvaardbaar. Na telefonische ruggespraak van verweerdere gemachtigden met verweerder, gedurende de schorsing van de behandeling ter zitting, is deze slechts bereid gebleken de tijdsduur met een half uur op te rekken. Verweerder heeft voorts via zijn gemachtigden na de hervatting van de zitting laten weten geen verantwoordelijkheid te willen dragen voor een demonstratie langs een andere route dan de door hem toegestane.

Verweerdere gemachtigden hebben toegelicht dat alternatieven niet bespreekbaar zijn, omdat er een parkeerplaats voor de voertuigen van de demonstranten voorhanden moet zijn die dicht bij de uitvalswegen van Apeldoorn ligt. Zodoende zou kunnen worden voorkomen dat demonstranten met eigen vervoer door Apeldoorn zouden moeten worden begeleid. Vervoer van met de trein reizende demonstranten naar de startplaats van de demonstratie (en v.v.) zou overigens met openbaar vervoer (bus 91) moeten plaats vinden.

Overigens is onduidelijk gebleven waarom de door verweerder beoogde parkeerplaats niet alsnog kan worden gebruikt, met vervoer van demonstranten per bus, zoals verweerder in zijn route ook beoogt, naar het startpunt van de route.

2.7 Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder het op de zitting laten aankomen om zijn besluit te motiveren en inzicht te bieden in zijn afweging. Bovendien heeft verweerder er niet in voorzien dat hij tijdens de zitting zich zonodig kon doen adviseren door een politiefunctionaris. In dit verband volstaat vanzelfsprekend niet dat verweerdere gemachtigden meedelen dat enig alternatief niet kan worden besproken aangezien een deskundig politiefunctionaris niet bereikbaar is. Van vrees voor een bestuurlijke overmachtsituatie, ondanks verweerdere opmerking geen verantwoordelijkheid te willen nemen voor een andere dan de door hem toegestane route en duur van de demonstratie en wat er overigens van die opmerking staatsrechtelijk zij, is de voorzieningenrechter geenszins gebleken.

Desgevraagd heeft verweerder geantwoord dat hij geen signalen heeft gekregen van tegendemonstraties. Verweerder wilde die overigens niet uitsluiten. Daarmee is de vrees voor een niet-vreedzaam verloop van de demonstratie echter redelijkerwijs onvoldoende gefundeerd. Overigens kon verweerder desgevraagd niet nader toelichten in welke mate de door verzoeker aangekondigde demonstratie zou nopen tot, wat verweerder noemde, een disproportionele politie-inzet.

2.8 Onder voornoemde omstandigheden is de voorzieningenrechter van oordeel dat het bestreden besluit onvoldoende is onderbouwd en onvoldoende zorgvuldig is voorbereid en gemotiveerd. Naar zijn verwachting zal het bestreden besluit op bezwaar geen stand houden wegens strijd met de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb.

Het verzoek om schorsing komt daarom voor toewijzing in aanmerking.

Niet is gebleken dat verzoeker proceskosten heeft gemaakt die voor vergoeding in aanmerking komen. Wel moet verweerder het griffierecht vergoeden.

3. Beslissing

De voorzieningenrechter:

- schorst het bestreden besluit;

- bepaalt dat het griffierecht ad € 141,00 door de gemeente Apeldoorn aan verzoeker wordt vergoed.

Deze uitspraak is gedaan en in het openbaar uitgesproken op 26 januari 2007.

voorzieningenrechter mr. L. van Gijn, griffier (b.a.) W.C. Knoester

APPENDIX 8 - Rb. 's-Hertogenbosch 22 mei 2009, LJN BI4755.

LJN: BI4755, Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Hertogenbosch , Awb 09 / 1712

Uitspraak

RECHTBANK 's-HERTOGENBOSCH

Sector bestuursrecht

Zaaknummer: AWB 09/1712

Uitspraak van de voorzieningenrechter van 22 mei 2009

inzake

[verzoeker]

te Arnhem,

verzoeker,

tegen

de burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch,

verweerder,

[gemachtigden]

Procesverloop

Bij besluit van 19 mei 2009 heeft verweerder een door verzoeker namens de Nederlandse Volksunie (NVU) voor 23 mei 2009 aangekondigde, in 's-Hertogenbosch te houden demonstratie verboden.

Tegen dit besluit heeft verzoeker bij brief van 19 mei 2009 bezwaar gemaakt bij verweerder. Tevens heeft hij de voorzieningenrechter van deze rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het verzoek is op 22 mei 2009 behandeld ter zitting, alwaar verzoeker is verschenen in persoon en verweerder bij gemachtigden.

Overwegingen

Ingevolge artikel 8:81, eerste lid, van de Awb kan, indien tegen een besluit bezwaar is gemaakt, de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Voor zover de toetsing aan dit criterium meebrengt dat het geschil in de bodemprocedure wordt beoordeeld heeft dit oordeel een voorlopig karakter en is dit niet bindend voor de beslissing in die procedure.

Bij brief van 6 mei 2009 heeft verzoeker verweerder in kennis gesteld van het voornemen om op zaterdag 23 mei 2009 van 13.00 uur tot 17.00 uur met de NVU een demonstratie te houden te 's-Hertogenbosch onder het motto "Tegen het casinokapitaal! Tegen de plutocratie! Eerlijke winstverdeling voor ons volk!". Verzoeker heeft daarbij aangegeven dat het Stationsplein het start- en eindpunt van de demonstratie zal zijn. Deze zal onder meer - via de Stationstunnel - over de Onderwijsboulevard en Dertien Loten lopen. Verzoeker heeft verder aangegeven ongeveer 150 deelnemers te verwachten.

Bij brief van eveneens 6 mei 2009 heeft [betrokkene] namens het Comité racisme nee (het Comité) verweerder in kennis gesteld van het voornemen om op zaterdag 23 mei 2009 een demonstratie te houden van 12.00 uur tot 17.00 uur, met als start- en eindpunt het Stationsplein en waarbij 150 deelnemers worden verwacht. Aangegeven is dat het Comité met deze demonstratie een duidelijk geluid tegen de toenemende racistische tendensen en verrechtsing in 's-Hertogenbosch en Nederland wil laten horen.

Verweerder heeft beide meldingen ter advisering voorgelegd aan de Politie Brabant-Noord, district 's-Hertogenbosch. Op 15 mei 2009 heeft de politie geadviseerd beide demonstraties te verbieden. Verweerder heeft vervolgens bij besluiten van 19 mei 2009 conform dit advies besloten. Het besluit gericht aan het Comité staat hier niet ter discussie. Overigens heeft het Comité bij e-mail van 18 mei 2009 aan verweerder zijn melding van 6 mei 2009 ingetrokken.

In artikel 9, eerste lid, van de Grondwet wordt het recht tot vergadering en betoging erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Ingevolge het tweede lid van deze bepaling kan de wet regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de op artikel 9, tweede lid, van de Grondwet gebaseerde Wet openbare manifestaties (Wom) kan de burgemeester voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven naar aanleiding van een kennisgeving van een betoging op een openbare plaats. Ingevolge artikel 5, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wom kan een verbod slechts worden gegeven indien een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.

Ingevolge artikel 2 van de Wom kunnen bevoegdheden tot beperking van het recht op betoging slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Verweerder heeft de door verzoeker aangekondigde demonstratie in de eerste plaats verboden ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. In dit verband heeft verweerder gewezen op het feit dat de demonstratie zal plaatsvinden in een kwetsbare wijk en naar verwachting tot reacties van de bewoners zal leiden. Verder stelt verweerder te vrezen voor confrontaties met linkse groeperingen, die inmiddels via internet en pamfletten hun achterban hebben

opgeroepen om toch vooral op zaterdag 23 mei naar 's-Hertogenbosch te komen met als doel het uitfluiten van demonstranten van de NVU en het overstemmen van hun boodschap. Tevens moet er rekening mee worden gehouden dat een veelvoud van de aangekondigde betogers naar 's-Hertogenbosch zal afreizen. De demonstratie is daarnaast voorzien op de zaterdag ná Hemelvaart, waarop winkelend publiek en een meer dan normale toeristenstroom de binnenstad zullen bezoeken. Om onder deze feiten en omstandigheden de openbare orde te kunnen handhaven is volgens verweerder een politie-inzet vereist die een veelvoud is van het aantal politiemensen dat ingezet dient te worden bij een risicowedstrijd in het betaald voetbal. Een dergelijke politiemacht - zou die al voorhanden zijn en ingezet kunnen worden - is volgens verweerder ook geen garantie dat de demonstratie vreedzaam zal kunnen verlopen, in welk verband hij heeft gewezen op ervaringen uit andere steden (Maastricht en Amersfoort). Deze ervaringen leren verder dat - ondanks dat er afspraken zijn gemaakt en ondanks fysieke barrières tussen linkse en rechtse demonstranten - er toch gezocht zal worden naar confrontaties. Gelet hierop heeft verweerder overleg met verzoeker over een andere locatie dan wel ander aanvangstijdstip voor de demonstratie, alvorens het bestreden besluit te nemen, niet zinvol geacht. Verweerder heeft de demonstratie tevens verboden in het belang van het verkeer. De door de NVU aangekondigde demonstratie zal na samenkomst bij het Centraal Station richting Paleiskwartier begeven. Om een en ander in goede banen te leiden zouden toegangswegen - al dan niet deels- moeten worden afgesloten hetgeen een onmogelijke taak is. Verder dient het treinverkeer ongestoord doorgang te kunnen vinden en zijn er in dat weekend een aantal evenementen gepland die ook de nodige aandacht en politie-inzet vereisen, aldus verweerder.

Verzoeker is van mening dat de aangekondigde demonstratie doorgang moet vinden. Demonstraties van de NVU zijn volgens verzoeker altijd vreedzaam verlopen en wanordelijkheden van de zijde van de NVU zijn dan ook niet te verwachten. Verzoeker heeft daarbij gewezen op het jaarverslag 2008 van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, waaruit naar voren komt dat wanordelijkheden met name te verwachten zijn van leden van links-extremistische groeperingen, die met name bij manifestaties van de NVU (gewelddadige) tegendemonstraties organiseren en laat uitvoeren door derden zoals lokale anti-facisten, op rellen beluste jongeren en voetbalhooligans. Volgens verzoeker is het aan het Openbaar Ministerie en de politie om daadwerkelijk op te treden tegen dit soort groeperingen, die nu als gevolg van het bestreden besluit feitelijk hun zin krijgen. Wat betreft het gestelde verkeersbelang is verzoeker van mening dat de aangekondigde route niet of nauwelijks tot verkeershinder zal leiden. Ter zitting heeft verzoeker gemeld bereid te zijn om het Stationsplein te laten vallen als start- en eindpunt van de demonstratie en het plein aan de Leeghwaterlaan (Leonardo da Vinciplein) als alternatief voorgesteld. Tot slot heeft verzoeker nog vermeld dat andere gemeenten in Nederland (waaronder Arnhem en Den Haag) uitstekend in staat zijn gebleken met hun politiekorpsen de demonstraties van verzoeker te begeleiden zonder dat zich problemen van de zijde van verzoeker hebben voorgedaan.

De voorzieningenrechter overweegt als volgt.

De voorzieningenrechter stelt vast dat de door verzoeker aangekondigde demonstratie als een betoging in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Grondwet is aan te merken. In de Wom is de bevoegdheid van de burgemeester opgenomen om naar aanleiding van een demonstratie voorschriften en beperkingen te stellen dan wel de demonstratie te verbieden.

Vorenstaande wettelijk kader brengt met zich dat een betoging slechts in uitzonderlijke situaties preventief mag worden verboden. Er dienen zwaarwegende omstandigheden te zijn die een beperking van het recht op betoging rechtvaardigen.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kan een verbod van het recht om te demonstreren niet slechts worden gerechtvaardigd door de vrees voor wanordelijkheden van met name tegenbetogers. Uitgangspunt dient te zijn dat de burgemeester de betoging van verzoeker - die, naar ervaring in andere plaatsen leert, doorgaans in overeenstemming met de voorschriften verloopt - de nodige politiebescherming behoort te bieden teneinde de demonstratie doorgang te doen vinden. Dit uitgangspunt leidt eerst dan uitzondering indien er een situatie van bestuurlijke overmacht dreigt te ontstaan. Daarvan is sprake als een betoging naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met wanordelijkheden op zodanige schaal dat er niet voldoende politie ingezet kan worden om daaraan het hoofd te bieden. Verweerder zal in geval hij een betoging verbiedt moeten aantonen dat hij zich in voldoende mate heeft ingespannen bij de uitvoering van de op hem rustende verplichting om te onderzoeken of door het treffen van passende maatregelen, dan wel het stellen van voorschriften en/of beperkingen, een vreedzaam verloop van de aangekondigde demonstratie mogelijk is.

Verweerder heeft bij bestreden besluit de demonstratie mede verboden in het belang van het verkeer. De voorzieningenrechter stelt vast dat de politie verweerder daaromtrent in het advies van 15 mei 2009 niet heeft geadviseerd. Ter zitting heeft verweerder nader aangevoerd dat gelet op de drukke zaterdag toegangswegen - naar de voorzieningenrechter begrijpt naar het centrum van de stad - afgesloten dienen te worden. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder daarmee echter geen afdoende onderbouwing gegeven van de noodzaak tot het afsluiten van die toegangswegen voor een demonstratie die volgens de melding slechts in een zeer beperkt deel van die gemeente zal plaatsvinden en waarvan de route niet tot zeer beperkt door het centrum zal gaan. De voorzieningenrechter neemt daarbij mede in aanmerking dat ter zitting verzoeker heeft aangeboden de route te laten beginnen op het aan de achterzijde van het station gelegen Leonardo da Vinciplein, zodat de demonstratie geheel buiten het centrum blijft.

Evenmin is de voorzieningenrechter gebleken waarom, zoals verweerder stelt, het treinverkeer geen normale doorgang zou kunnen vinden.

Verweerder heeft het onderhavige besluit voorts gegrond op het bestaan van vrees voor het ontstaan van wanordelijkheden die niet met de beschikbare politie-inzet kunnen worden voorkomen. Deze vrees valt uiteen in drie onderdelen, namelijk de andere evenementen die gedurende dit weekend in 's-Hertogenbosch plaatsvinden, de aangekondigde tegendemonstratie en het feit dat de route is gelegen in de nabijheid van een zogenoemde kwetsbare wijk.

Ten aanzien van de zogenoemde kwetsbare wijk overweegt de voorzieningenrechter dat ter zitting is gebleken dat de route van de demonstratie niet door deze wijk loopt maar voor een gedeelte langs de grens ervan. Het politierapport vermeldt hieromtrent verder: “Mogelijk leidt de demonstratie tot reacties van de allochtone ingezetenen van 's-Hertogenbosch. (..) Het is mogelijk dat een dergelijke reactie ook volgt vanuit de Bossche voetbalsupporters.” De voorzieningenrechter acht dit een onvoldoende concrete onderbouwing van de vrees voor ongeregeldeheden.

Wat betreft de andere evenementen en de vele toeristen die de stad dit weekend bezoeken is de voorzieningenrechter van oordeel dat verweerder onvoldoende concreet heeft aangetoond dat deze van zodanige aard zijn dat extra politie-inzet ten behoeve van de demonstratie van verzoeker niet mogelijk is. Voorts is gebleken dat verweerder op geen enkele wijze overleg heeft gepleegd met verzoeker over de aangevraagde demonstratie, noch over een mogelijk andere datum waarop een demonstratie kan worden gehouden.

Uit de stukken is tevens gebleken dat de aangekondigde tegendemonstratie door het Comité door de burgemeester bij besluit van 19 mei 2009 is verboden. Namens deze groepering is op 18 mei 2009 aan verweerder gemeld dat de aanvraag om demonstratie wordt ingetrokken. Ter zitting heeft verweerder gesteld dat deze intrekking niet tot een ander besluit ten aanzien van verzoeker heeft geleid, nu uit in de stad aangetroffen pamfletten en uit berichten op verschillende internetsites is gebleken dat aanhangers worden opgeroepen zich aanstaande zaterdag te verzamelen teneinde de demonstratie van verzoeker te verstoren.

De voorzieningenrechter overweegt daaromtrent dat inmiddels als vaststaand kan worden aangenomen dat een demonstratie van verzoeker leidt tot acties van tegenbeweging(en), waarbij regelmatig sprake is van wanordelijkheden. De vraag is echter of dit gegeven er toe dient te leiden dat reeds daarom het recht op betoging van verzoeker zodanig wordt beperkt dat in feite sprake is van een volledig onmogelijk maken van de uitoefening van dit recht. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter dient deze vraag in beginsel ontkennend te worden beantwoord. De voorzieningenrechter is er zich daarbij van bewust dat de uitoefening van het recht op betoging in sommige gevallen een zware wissel trekt op de gemeenschap en gemeenschapsgeld; echter, voorop dient te blijven staan dat het gaat om een zwaarwegend rechtsgoed, de uitoefening van een grondrecht.

Gelet op bovenstaande overwegingen in onderlinge samenhang bezien is de voorzieningenrechter van oordeel dat verweerder onvoldoende concreet heeft aangetoond dat de verwachte wanordelijkheden zullen leiden tot een situatie van bestuurlijke overmacht en dat deze slechts kunnen worden voorkomen met een disproportionele politie-inzet. Dit leidt ertoe dat het verbod geen stand kan houden, zodat de voorzieningenrechter - alle belangen afwegende - de gevraagde voorlopige voorziening zal toewijzen. De voorzieningenrechter ziet wel aanleiding daarbij aan verzoeker een beperking op te leggen, in die zin dat de demonstratie zal starten op het Leonardo da Vinciplein en volgens de verder aangevraagde route zal lopen en zich niet zal begeven aan de centrumzijde van het station.

De voorzieningenrechter acht geen termen aanwezig een proceskostenveroordeling uit te spreken, nu er geen sprake is van rechtskundige bijstand. Wel zal de voorzieningenrechter bepalen dat het door verzoeker betaalde griffierecht ad € 150,00 door verweerder aan verzoeker dient te worden vergoed.

Beslist wordt als volgt.

Beslissing

De voorzieningenrechter,

- wijst het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening toe;
- schorst het bestreden besluit;
- bepaalt dat de demonstratie mag plaatsvinden op zaterdag 23 mei 2009 van 13.00 tot 17.00 uur langs de volgende route: Leonardo da Vinciplein, Leeghwaterlaan, Onderwijsboulevard, Weidonkiaan, Gassedonkiaan, Dertien Loten, Simon Stevinweg, Onderwijsboulevard, Leeghwaterlaan, Leonardo da Vinciplein;
- bepaalt dat de demonstratie zich niet zal begeven aan de centrumzijde van het station NS;
- gelast de gemeente 's-Hertogenbosch aan verzoeker te vergoeden het door hem gestorte griffierecht ad € 150,00.

Aldus gedaan door mr. N.H.J.M. Veldman-Gielen als voorzieningenrechter in tegenwoordigheid van mr. A.G.M. Willems als griffier en uitgesproken in het openbaar op 22 mei 2009.

APPENDIX 9 - Rb. Roermond 10 juni 2010, LJV BM7394.

LJV: BM7394, Rechtbank Roermond , AWB 10/715

Uitspraak

RECHTBANK ROERMOND

Sector bestuursrecht

Procedurenummer: AWB 10 / 715

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank als bedoeld in artikel 8:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

inzake

[verzoeker] te [plaatsnaam], verzoeker,

tegen

de Burgemeester van de gemeente Venlo, verweerder.

1. Procesverloop

1.1. Bij besluit van 2 juni 2010 heeft verweerder de door verzoeker voor 12 juni 2010 aangekondigde demonstratie verboden.

1.2. Tegen dit besluit is door verzoeker bij schrijven van 4 juni 2010 een bezwaarschrift op grond van de Awb ingediend bij verweerder. Tevens heeft verzoeker zich tot de rechtbank gewend met het verzoek ter zake een voorlopige voorziening te treffen ex artikel 8:81 van de Awb.

1.3. De door verweerder ter uitvoering van artikel 8:83 van de Awb ingezonden stukken zijn in afschrift aan verzoeker gezonden.

1.4. Het verzoek is behandeld ter zitting van 10 juni 2010, waar verzoeker in persoon is verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door J.M.G. Vincken, R.P.J. Gräeve (chef politie regio Limburg–Noord), R.J.H. Knorr, S.C.M. Doma en S.H.H. Helsen.

2. Overwegingen

2.1. In artikel 8:81 van de Awb is bepaald dat, indien tegen een besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt, de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak op verzoek een voorlopige voorziening kan treffen, indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

2.2. Tot het treffen van een voorziening zal in het algemeen slechts aanleiding bestaan, indien op grond van de beschikbare gegevens moet worden geoordeeld, dat zonder die voorziening het voor verzoeker uit het bestreden besluit voortkomend nadeel onevenredig is in verhouding tot het met dat besluit te dienen belang. Daarbij gaat het om een afweging van de belangen van de indiener van het verzoek bij een onverwijldde voorziening tegen de belangen die zijn gemoeid met onmiddellijke uitvoering van het besluit. Voor zover deze toetsing een beoordeling van de hoofdzaak meebrengt, is dat oordeel voorlopig van aard en niet bindend in de bodemprocedure.

2.3. De vereiste spoed staat, nu de demonstratie is gepland op zaterdag 12 juni 2010, voldoende vast.

2.4. Verzoeker heeft op 10 mei 2010 aan de burgemeester kennis gegeven dat hij op zaterdag 12 juni 2010 van 13.00 uur tot 17.00 uur een demonstratie zal houden voor de Nederlandse Volksunie (NVU) te Venlo onder het motto “Geen miljardensteun aan EU-fraudeurs! Nee tegen de EU dictatuur uit Brussel!”.

2.5. Volgens de kennisgeving zal het Stationsplein het start- en eindpunt zijn. De route loopt via de Kaldenkerkerweg, Maagdenbergerweg, Groenveldsingel, Laaghuissingel, Karel van Egmondstraat, Herog Reinoudsingel, Groenveldsingel, Maagdenbergweg en Kaldenkerkerweg. Er zullen ongeveer 300 personen aan de demonstratie deelnemen. De demonstratie zal plaatsvinden met behulp van spandoeken, trommels, vlaggen, megafoons en een geluidswagen. Op het Stationsplein en de Karel van Egmondstraat zullen toespraken worden gehouden.

2.6. Verweerder heeft op 21 mei 2010 aan verzoeker zijn voornemen kenbaar gemaakt de demonstratie te verbieden. Verzoeker heeft op 27 mei 2010 gebruik gemaakt van de gelegenheid zijn zienswijze hierover te geven.

2.7. Bij het bestreden besluit heeft verweerder de demonstratie verboden. Volgens verweerder is reeds maanden geleden een straatfeest vergund op de Burgemeester Houbenstraat, een straat die ligt binnen de straten van de aangegeven route. Er zullen tijdens dit straatfeest kinderen aanwezig zijn. De aanwezigheid van tegendemonstranten en politie/ME is hierbij ondenkbaar. De door verzoeker opgegeven alternatieve route is door de politie afgekeurd, aangezien deze route veel te dicht in de buurt van het straatfeest komt. Aan deze alternatieve route liggen diverse straten die op de Burgemeester Houbenstraat uitkomen. Ook bevat deze route veel uithoeken die tegendemonstranten kunnen gebruiken om, van daaruit de NVU-demonstratie te verhinderen dan wel te verstoren. Ook zijn bepaalde gedeeltes van deze route te smal en daardoor zeer moeilijk te beveiligen door de politie. De vorige demonstratie van de NVU in Venlo op 26 september 2009 is zeer grimmig verlopen en heeft een zeer grote inzet van de politiemacht gevergd. Die demonstratie heeft voor veel wanordelijkheden gezorgd. Voor nieuwe wanordelijkheden op deze route valt dan ook zeer te vrezen op 12 juni 2010, aldus verweerder

Volgens verweerder kan de politie Limburg-Noord de benodigde capaciteit in de maanden juni en juli, midden in het evenementenseizoen, niet leveren. Een demonstratie in het najaar is veel beter planbaar, beheersbaar en onder verantwoorde omstandigheden voor te bereiden. Een gelegenheid tot demonstratie in de maand oktober of november kan als alternatief bespreekbaar worden gemaakt.

De regiopolitie beschikt over uiteenlopende aanwijzingen, aldus verweerder, dat het doorgaan van de demonstratie zal leiden tot een grote opkomst van demonstranten en tegendemonstranten, waarbij het risico op geweldadige confrontaties groot is. Verweerder acht de vrees dat deze demonstratie, zonder de vereiste politie-inzet gepaard zal gaan met ernstige wanordelijkheden reëel. De oproepen op diverse sites op internet om op 12 juni 2010 naar Venlo te komen ondersteunen deze aanwijzingen, aldus verweerder.

2.8. Verzoeker heeft, onder verwijzing naar jurisprudentie, daartegen aangevoerd dat de NVU-demonstraties altijd vreedzaam zijn verlopen. Verzoeker heeft zich altijd vreedzaam en constructief opgesteld. Wanordelijkheden van zijn zijde zijn dan ook niet te verwachten en dat is bij vorige demonstraties ook niet gebeurd. De wanordelijkheden komen van antifascisten die het als hun taak zien om NVU-demonstraties te verstoren. Verzoeker was niet op de hoogte van het straatfeest of andere evenementen in Venlo. Hij heeft een alternatieve route voorgesteld om het straatfeest te ontzien. Verzoeker houdt daarbij vast aan de datum en de locatie omdat het thema nu belangrijk is om onder de aandacht te brengen van de media en het publiek en omdat het thans speelt in de politiek. Bespreking van een andere alternatieve route heeft geen zin omdat verzoeker het geen optie vindt om op (lege) industrieterreinen te demonstreren. Verzoeker heeft verweerder geadviseerd om een noodbevel uit te vaardigen om de demonstratie zo goed mogelijk te laten verlopen.

2.9. De voorzieningenrechter staat voor de beoordeling van de vraag of het besluit waarbij de burgemeester de betoging heeft verboden zich verdraagt met het in de Grondwet verankerde recht op betoging als nader geregeld in de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom).

2.10. De voorzieningenrechter overweegt daartoe als volgt.

2.11. In artikel 9, eerste lid, van de Grondwet wordt het recht tot vergadering en betoging erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Ingevolge het tweede lid van deze bepaling kan de wet regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Ingevolge artikel 2 van de Wom kunnen bevoegdheden tot beperking van het recht op betoging slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de op artikel 9, tweede lid, van de Grondwet gebaseerde Wom kan de burgemeester voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven naar aanleiding van een kennisgeving van een betoging op een openbare plaats. Ingevolge artikel

5, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wom kan een verbod slechts wordt gegeven indien een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.

2.12. De voorzieningenrechter stelt vast dat de door verzoeker aangekondigde demonstratie als een betoging in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Grondwet is aan te merken. In de Wom is de bevoegdheid van de burgemeester opgenomen om met het oog op een aangekondigde demonstratie daaraan voorschriften en beperkingen te stellen dan wel de demonstratie te verbieden. Dat wettelijk kader brengt met zich dat een betoging slechts in uitzonderlijke situaties preventief mag worden verboden. De Memorie van Toelichting bij artikel 5 van de Wom vermeldt dat een manifestatie slechts in dwingende situaties preventief mag worden verboden. Er dienen zwaarwegende omstandigheden te zijn die een beperking van het recht op betoging rechtvaardigen.

2.13. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kan een verbod van het recht om te demonstreren niet slechts worden gerechtvaardigd door te stellen dat de vrees voor wanordelijkheden bestaat. Het ligt op de weg van verweerder aannemelijk te maken dat deze subjectieve vrees ook naar objectieve maatstaven gerechtvaardigd is.

2.14. Uitgangspunt dient te zijn dat de burgemeester de betoging van verzoeker - die, volgens verzoeker, doorgaans in overeenstemming met de voorschriften verloopt - de nodige politiebescherming behoort te bieden teneinde de demonstratie doorgang te kunnen doen vinden. Dit uitgangspunt leidt eerst dan uitzondering indien er een situatie van bestuurlijke overmacht dreigt te ontstaan. Daarvan is sprake als een betoging naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met wanordelijkheden op zodanige schaal dat er niet voldoende politie ingezet kan worden om daaraan het hoofd te bieden. De burgemeester zal in geval hij een betoging verbiedt moeten aantonen dat hij zich in voldoende mate heeft ingespannen bij de uitvoering van de op hem rustende verplichting om te onderzoeken of door het treffen van passende maatregelen, dan wel het stellen van voorschriften en/of beperkingen, een vreedzaam verloop van de aangekondigde demonstratie mogelijk is.

2.15. Van belang is, gelet op het vorenstaande, of verweerder zich voldoende heeft ingespannen om een vreedzaam verloop van de demonstratie mogelijk te maken. Met name is van belang of voldoende politie kan worden ingezet. Nu het hier gaat om de uitoefening van een grondrecht mag daarbij een grotere inspanning van de zijde van verweerder verwacht worden.

2.16. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat de politie Limburg-Noord de benodigde capaciteit in de maanden juni en juli, midden in het evenementenseizoen, niet kan leveren. Dat standpunt wordt door de voorzieningenrechter niet gedeeld. Immers ter zitting heeft de chef politie regio Limburg-Noord desgevraagd verklaard als het moet in principe in staat te zijn om de benodigde capaciteit voor de demonstratie te kunnen leveren. Derhalve moet worden gezegd dat verweerder aan zijn inspanningsverplichting op dit punt niet dan wel onvoldoende gevolg heeft gegeven.

2.17. Gelet op het vorenstaande is de voorzieningenrechter van oordeel dat verweerder onvoldoende concreet heeft aangetoond dat de verwachte wanordelijkheden vanwege het niet kunnen leveren van voldoende politiecapaciteit zullen leiden tot een situatie van bestuurlijke overmacht. Dit leidt ertoe dat het verbod geen stand kan houden.

2.18. In aanmerking moet wél worden genomen dat in de Burgemeester Houbenstraat een straatfeest wordt georganiseerd. Met verweerder deelt de voorzieningenrechter het standpunt dat dit straatfeest niet kan en mag worden verstoord door de demonstratie van verzoeker en eventuele tegendemonstraties. Dat betekent dat noch de aangekondigde route noch het nadien aangedragen alternatief geschikt is.

Ter zitting is nog een alternatief aan de orde gesteld: een route die verder van de Burgemeester Houbenstraat is gelegen. Tevens is ter zitting gebleken dat verweerder niet bereid is om op een dergelijke korte termijn te bezien of deze route geschikt is.

De voorzieningenrechter overweegt hieromtrent dat niet duidelijk is geworden waarom verweerder niet eerder initiatief heeft genomen om met verzoeker meerdere alternatieven te bespreken. Dat had, zo oordeelt de voorzieningenrechter, in de rede gelegen in het kader van de door verweerder te verrichten inspanningsverplichting.

2.19. In het voorgaande ziet de voorzieningenrechter aanleiding tot het treffen van een voorlopige voorziening. Die voorziening zal evenwel niet inhouden dat het verzoeker wordt toegestaan om te demonstreren op de route zoals door hem is aangegeven in de kennisgeving van 10 mei 2010. Daarvoor acht de voorzieningenrechter de belangen van het te houden straatfeest op de, binnen de straten van de aangegeven route gelegen, Burgemeester Houbenstraat te groot als ook het risico voor de deelnemers aan dat straatfeest te hoog.

2.20. Ter zitting zijn door partijen een aantal alternatieve routes besproken, waaronder het onder 2.18 vermelde alternatief. Die alternatieve route betreft: Stationsplein, Kaldenkerkerweg, Casinoweg, Leutherweg, Maagdenbergweg, Kaldenkerkerweg, Stationsplein. Verweerder heeft deze alternatieve route afgewezen omdat de tijd van voorbereiding, met name het regelen van (alternatieve) verkeersbewegingen, te kort is. Dit standpunt wordt door de voorzieningenrechter niet gevolgd. Immers, zoals hiervoor reeds is overwogen, rust op verweerder in gevallen zoals de onderhavige een grotere inspanningsverplichting. Verweerdens standpunt inzake de korte voorbereidingstijd komt met die verplichting in strijd. De voorzieningenrechter heeft daarbij in aanmerking genomen dat een essentieel gedeelte van de alternatieve route, te weten het Stationsplein, een gedeelte van de Kaldenkerkerweg en de Maagdenbergweg, ook al in de oorspronkelijke route was opgenomen. De voorzieningenrechter heeft tevens in aanmerking genomen dat, zoals uit het voorgaande blijkt, van de zijde van de politie de benodigde capaciteit kan worden geleverd. De voorzieningenrechter is dan ook van oordeel dat de demonstratie op deze alternatieve route kan worden gehouden.

2.21. De voorzieningenrechter acht geen termen aanwezig een proceskostenveroordeling uit te spreken, nu er geen sprake is van rechtskundige bijstand. Wel zal de voorzieningenrechter

bepalen dat het door verzoeker betaalde griffierecht ten bedrage van € 150,00 door verweerder aan verzoeker dient te worden vergoed.

2.22. Beslist wordt als volgt.

3. Beslissing

De voorzieningenrechter:

wijst het verzoek om een voorlopige voorziening toe;

schorst het bestreden besluit;

bepaalt dat de demonstratie mag plaatsvinden op zaterdag 12 juni 2010 van 13.00 uur tot 17.00 uur langs de volgende route: Stationsplein, Kaldenkerkerweg, Casinoweg, Leutherweg, Maagdenbergweg, Kaldenkerkerweg, Stationsplein.

bepaalt dat verweerder aan verzoeker het door of namens deze betaalde griffierecht ten bedrage van € 150,00 volledig vergoedt.

Aldus gedaan door mr. A.W.P. Letschert in tegenwoordigheid van L.M.W. Ottenheim als griffier en in het openbaar uitgesproken op 10 juni 2010.

w.g. L.M.W. Ottenheim,
griffier w.g. mr. A.W.P. Letschert,
voorzieningenrechter

Voor eensluidend afschrift:
de griffier,

verzonden op: 10 juni 2010

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

APPENDIX 10 - Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente Den Haag (APV)

Afdeling 2: Betoging

Artikel 2:3 Kennisgeving betogingen en vergaderingen op openbare plaatsen

1. Degene die het voornemen heeft op een openbare plaats, als bedoeld in artikel 1 Wet openbare manifestaties, een betoging of vergadering te houden, als bedoeld in de artikelen 3 en 4 Wet openbare manifestaties, moet vóór de openbare aankondiging van deze vergadering of betoging en tenminste 4 x 24 uur voordat deze zal worden gehouden, de burgemeester hiervan schriftelijk kennis geven.

2. Indien aard of omvang van de betoging of vergadering zulks rechtvaardigen, kan de burgemeester de termijn van 4 x 24 uur bekorten.

3. De kennisgeving (Zie bijgevoegde kennisgeving) moet tenminste bevatten:

- a. naam, adres en telefoonnummer (en zo mogelijk) faxnummer en e-mailadres 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 en de wijze van samenstelling van de vergadering of betoging;
- 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 een 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 schriftelijk 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.

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
Verzamelpaats
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.

Bron: Nationale Ombudsman (NOM), de (2007), *Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten*, 13 december.

Bron: Nationale Ombudsman (NOM), de (2007), *Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten*, 13 december.

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

Bron: Nationale Ombudsman (NOM), de (2007), *Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten*, 13 december.

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.

Bron: Nationale Ombudsman (NOM), de (2007), *Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstranten*, 13 december.

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
2500 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

APPENDIX 12 - Algemene regels tijdens de demonstratie

geldend in de Gemeente Den Haag op 9 mei 2013

- U mag geen wegen, kruispunten of splitsingen blokkeren.
- U moet de plek waar u de demonstratie of manifestatie houdt schoon achterlaten.
- Bevelen van de politie in het belang van de openbare orde en/of veiligheid moet u opvolgen.
- Tijdens de route moet u op de stoep blijven. De straat moet vrij blijven voor auto's en openbaar vervoer (tenzij anders is afgesproken).
- De in- en uitgangen van gebouwen mogen niet geblokkeerd worden. Iedereen moet vrij in en uit kunnen lopen.
- Als u geluidsversterkers zoals microfoons, luidsprekers of megafoons gebruikt, mag het geluid daarvan niet te hard staan. Dit geldt in het bijzonder op drukke locaties.
- Als u flyers uitdeelt en mensen gooien ze op de grond, moet u ze zelf opruimen. U moet zorgen voor een zogenaamde ordedienst (mensen die de manifestatie of demonstratie ordelijk laten verlopen) van minstens 10% van het aantal deelnemers.
- U mag geen voorwerpen verbranden voor, tijdens of na de demonstratie of manifestatie.
- U moet erop letten dat deelnemers aan de manifestatie geen alcohol bij zich dragen en/of gebruiken.
- Deelnemers aan de demonstratie mogen geen dikke stokken of vergelijkbare voorwerpen bij zich hebben. Ook niet als onderdeel van spandoeken.
- U mag met de demonstratie of manifestatie niet discrimineren op godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of andere zaken of oproepen tot geweld.
- De demonstratie of manifestatie mag geen schade toebrengen aan derden.

Bijzondere regels voor bijzondere plekken

Bij ambassades en internationale gerechtshoven kunnen strengere regels gelden. Deze instellingen moeten altijd ongestoord toegankelijk zijn en hun functioneren mag niet in gevaar komen.