

Burgemeester van Den Haag
Bestuursdienst, Directie Veiligheid
Postbus 12 600
2500 DJ Den Haag

Verzonden per post en per e-mail aan demonstraties@denhaag.nl

BETREFT: BEZWAARSCHRIFT

Zaaknummer: BSD/10799152
Ons kenmerk: 004V

Amsterdam, 30 oktober 2024

Geachte burgemeester van Zanen,

Namens de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid Partij voor de Dieren (hierna: "**PvdD**" of "**cliënt**"), gevestigd te Amsterdam, voor deze zaak vestigingsplaats kiezende aan de Keizersgracht 177, 1016 DR Amsterdam, ten kantore van hun advocaat de heer mr. J. Klaas van Stichting PILP, die als gemachtigde optreedt, maak ik bezwaar tegen uw besluit van 20 september 2024 (**Bijlage 1**).

Met uw besluit heeft u een beperking opgelegd aan de door cliënt georganiseerde demonstratie op 23 september 2024. Hieronder zet ik uiteen waarom deze beperking disproportioneel is en in strijd is met de wet, de Grondwet en geldende mensenrechtenverdragen.

1 PROCESVERLOOP

1. Het proces voorafgaand aan dit bezwaar is als volgt verlopen:

- Op 11 september 2024 is namens cliënt een kennisgeving gedaan van de demonstratie op 23 september 2024.
- Op 13 september 2024 is namens de burgemeester kenbaar gemaakt dat het voornemen bestond om de demonstratie te beperken voor wat betreft het aantal demonstranten.
- Op 16 september is vanuit cliënt een zienswijze ingediend over deze beperkingen.
- Op 20 september heeft de burgemeester besloten een beperking op te leggen aan de geplande demonstratie van cliënt op 23 september 2024.

2 PVDD EN DE DEMONSTRATIE VAN 23 SEPTEMBER 2024

2. PvdD is een politieke partij die zich zowel binnen het politieke bestel als daarbuiten inzet voor het beschermen en verbeteren van het leven van mens, dier en natuur. Leden en vrijwilligers van PvdD voeren onder meer actie door mee te lopen met klimaatmarsen en demonstraties te organiseren voor dierenrechten en tegen de bio-industrie.
3. Het besluit dat het onderwerp is van dit bezwaar betreft een demonstratie voor kangoeroewelzijn die leden en vrijwilligers van de PvdD op 23 september 2024 hebben georganiseerd. De kangoeroe behoort tot een van de meest bejaagde dieren ter wereld. Bij deze wrede jacht worden jaarlijks 1,6 miljoen kangoeroes gedood. En als een gedood vrouwtje een jong bij zich heeft, wordt deze hulpeloos achtergelaten of ter plekke doodgeslagen, aldus cliënt.
4. Cliënt licht toe dat veel Nederlanders denken dat kangoeroewelzijn een ver van hun bed show is. Helaas bewijzen winkels zoals Decathlon en Intersport dat dit niet het geval is. Het zijn voorbeelden van winkels die nog altijd spullen verkopen waarin kangoeroeleer is verwerkt, aldus cliënt. Denk aan voetbalschoenen bij de Intersport en cowboyhoedjes van de Decathlon. Om aandacht te vragen voor deze misstanden heeft cliënt een demonstratie georganiseerd op de Grote Marktstraat in Den Haag, precies tussen de Decathlon en Intersport in.
5. Cliënt had een bescheiden demonstratie voor ogen. In het tijdsbestek van twee uur – op een maandagmiddag tussen 15.00 uur en 17.00 uur – wilde PvdD met 20 personen demonstreren. Het doel van de demonstratie was drieledig: (i) aandacht vragen voor de misstanden, (ii) mensen informeren over het gebruik van kangoeroeleer door winkels zoals de Decathlon en Intersport, en (iii) handtekeningen verzamelen voor een petitie tegen het gebruik en de import van kangoeroeleer.

3 HET BESLUIT

6. De burgemeester heeft op grond van artikel 5 van de Wet Openbare Manifestaties ("**Wom**") besloten de demonstratie van PvdD te beperken tot een maximum van 10 demonstranten. Volgens de burgemeester is deze beperking noodzakelijk in verband met het voorkomen van wanordelijkheden en in het verkeersbelang.
7. De burgemeester motiveert deze beperking met de volgende argumenten:
 - In het Demonstratiebeleid Den Haag staat als uitgangspunt dat in het 'kernwinkelgebied' geen demonstraties van meer dan 10 personen worden toegestaan. Daarvoor worden als redenen genoemd dat (i) het in dit gebied erg druk is, en (ii) de ruimte in dit gebied "doorgaans" erg beperkt is, waardoor vermenging van bezoekersstromen kan plaatsvinden, en hulpdiensten bij ongeregelde toestanden niet goed kunnen optreden.
 - De demonstratie van PvdD zou plaatsvinden aan de Grote Marktstraat, en dus op een locatie gelegen in het 'kernwinkelgebied'. Volgens het Demonstratiebeleid Den Haag is op deze locatie een demonstratie met 20 personen niet toegestaan en onwenselijk. De burgemeester herhaalt in dit kader de redenen genoemd in het Demonstratiebeleid Den Haag.

- Daarnaast stelt de burgemeester dat de demonstratie een aanzuigende werking kan hebben waardoor vermenging kan plaatsvinden met verkeersstromen, zeker nu de demonstratie tot doel heeft mensen te informeren en handtekeningen te verzamelen, en omdat er een cameraploeg aanwezig zal zijn.

4 HET RECHT OP BETOGING

8. Het recht tot vergadering en betoging is verankerd in artikel 9 van de Grondwet en het recht op vreedzame vergadering en vrijheid van vereniging is vastgelegd in het artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ("**EVRM**"), artikel 12 Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie ("**Handvest Grondrechten EU**") en artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten ("**IVBPR**").
9. Het is een fundamenteel mensenrecht dat bijdraagt aan het functioneren van de democratische rechtsstaat. Het recht op vreedzame vergadering en vrijheid van vereniging is onlosmakelijk verbonden met het recht op vrijheid van meningsuiting.¹
10. Waar in het hiernavolgende gesproken wordt over artikel 11 EVRM, moet daaronder ook de andere genoemde artikelen – die eenzelfde reikwijdte en bescherming kennen – begrepen worden.

4.1 EVRM

11. Artikel 11 EVRM beschermt het recht tot vergadering en betoging. In het tweede lid van artikel 11 EVRM is bepaald dat aan dit recht geen andere beperkingen opgelegd mogen worden dan:

"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."

12. Volgens het EHRM zijn onredelijke bemoeienissen op het recht op betoging vanuit de overheid niet toegestaan.² De inhoud en vorm van een protest, inclusief de hoeveelheid deelnemers, als onderdeel van de vorm, is in beginsel aan de betogers zelf om te bepalen.³
13. Het is vaste rechtspraak van het EHRM dat zowel voor verboden als voor beperkingen moet worden getoetst of deze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en of ze voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.⁴ Uit een recente uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ("**EHRM**") over een protest in Nederland, volgt dat beperkingen op het recht op protest strikt moeten worden geïnterpreteerd en dat de noodzaak voor eventuele beperkingen overtuigend moet worden aangetoond.⁵

¹ Ook dit recht is breed verankerd in zowel artikel 7 Grondwet, artikel 10 EVRM, artikel 11 Handvest Grondrechten EU en artikel 19 IVBPR.

² EHRM 3 februari 2009, nr. 31276/05 (*Women and Waves/Portugal*).

³ EHRM 27 november 2012, nr. 58050/08 (*Sáska/Hongarije*), r.o. 21-23; EHRM 7 februari 2017, nr. 57818/0 e.a. (*Lashmankin e.a./Rusland*), r.o. 405.

⁴ EHRM 7 februari 2017, nr. 57818/0 e.a. (*Lashmankin e.a./Rusland*), r.o. 417. Zie ook randnummer 3 uit de noot van mr. dr. B. Roorda bij dit arrest.

⁵ EHRM 21 november 2023, nr. 56896/17 (*Laurijsen e.a./Nederland*), r.o. 63 en 66-67.

14. Daarnaast rust op de overheid een positieve verplichting om een demonstratie zoveel mogelijk te faciliteren en te beschermen. De overheid is verplicht om preventieve en geschikte maatregelen te nemen teneinde het vreedzame verloop van een demonstratie en de veiligheid van burgers te beschermen, bijvoorbeeld door het reguleren van het verkeer om verstoringen te minimaliseren.⁶

4.2 Handvest Grondrechten EU

15. Artikel 12 van het Handvest Grondrechten EU luidt onder andere:

“Eenieder heeft op alle niveaus (...) het recht op vrijheid van vreedzame vergadering (...).”

16. Het Europees Bureau voor de Grondrechten (“**FRA**”) concludeerde in haar jaarlijkse Verslag over de grondrechten uit 2024 dat het recht op vrijheid van vreedzame vergadering onder druk staat.⁷ Specifiek drukte de FRA haar zorgen uit over de Nederlandse praktijk van het opleggen van voorschriften en beperkingen aan demonstraties:

*“(...) there were serious concerns about the application of the law. In the **Netherlands**, reports highlight the practice of regulations and restrictions being imposed on demonstrations.”⁸*

4.3 Nationale rechtsorde

17. Het uitgangspunt van een demonstratie is dat men gehoord moet kunnen worden, zonder dat er aan de inhoud van hetgeen men wil uiten eisen kunnen worden gesteld. Artikel 2 Wom bepaalt dan ook dat beperkingen aan het recht op betoging slechts aangewend kunnen worden ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Artikel 5 Wom bepaalt dat aan een protest voorschriften of beperkingen kunnen worden opgelegd of een verbod kan worden gegeven, maar dat deze niet mogen zien op de inhoud van een protest.

18. Volgens de Rechtbank Limburg moet artikel 5 Wom zo worden uitgelegd, dat beperkingen enkel kunnen worden opgelegd indien zij noodzakelijk zijn:

“Het IVBPR en EVRM gaan voor beperkingen wel uit van een noodzakelijkheids criterium, wat aanleiding geeft voor een strikte uitleg van de in artikel 5, eerste lid, van de Wom neergelegde bevoegdheid om beperkingen te stellen aan het betogingsrecht en het daaraan gekoppelde recht op vrijheid van meningsuiting. (...)”⁹

19. Volgens de Nationale ombudsman, in zijn rapport van 14 maart 2018, staat het recht op protest in Nederland onder druk. De ombudsman legt uit dat het uitgangspunt van het recht op protest is dat de wensen van de demonstrant voorop staan én dat demonstranten die zich aanmelden in beginsel mogen verwachten dat hun

⁶ EHRM 5 januari 2016, nr. 74568/12 (*Frumkin/Rusland*), r.o. 96 EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevicius/Litouwen*), r.o. 159-160; EHRM 5 december 2006, nr. 74552/01 (*Ataman/Turkije*), r.o. 39.

⁷ Europees Bureau voor de Grondrechten, ‘Fundamental Rights Report 2024’, p. 66, online via: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-fundamental-rights-report-2024_en.pdf

⁸ Europees Bureau voor de Grondrechten, ‘Fundamental Rights Report 2024’, p. 67.

⁹ Rb Limburg, 24 september 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:8581, r.o. 13.2; zie ook Rb Rotterdam 7 april 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BQ0411.

demonstratie volledig door de overheid wordt gefaciliteerd.¹⁰ Beperkingen moeten dan ook zeer terughoudend worden toegepast en zorgvuldig worden gemotiveerd:

“Behoorlijk overheidshandelen betekent dat de overheid demonstraties in principe volledig faciliteert. Indien dat niet mogelijk is, moeten beperkingen goed gemotiveerd zijn en altijd terug zijn te voeren op de beperkingssystematiek van de Grondwet en de Wom. De beperkingen moeten bovendien transparant en toetsbaar zijn. Dat betekent dat de overheid haar besluiten duidelijk uitlegt aan de demonstranten en daarbij aangeeft op welke wettelijke grondslag dat is gebaseerd, van welke feiten de overheid is uitgegaan en hoe rekening is gehouden met de belangen van de demonstrant.”¹¹

20. Volgens de Nationale ombudsman doet de risicomijdende houding van de overheid afbreuk aan de kern van het demonstratierecht:

“De overheid neigt naar risicomijdend gedrag. Overheden beschouwen het demonstratierecht in de praktijk niet zelden als onderdeel van een belangenafweging: het recht op demonstreren versus het belang van de openbare orde en veiligheid. De essentie van het grondrecht tot demonstreren moet voorop staan. Die essentie is dat de overheid zich tot het uiterste moet inspannen om demonstraties te faciliteren en te beschermen, zodat burgers in vrijheid hun mening – hoe impopulair ook – kunnen laten horen. Elke andere houding van de overheid doet afbreuk aan de kern van het demonstratierecht.”¹²

21. De Nationale Ombudsman geeft verder aan dat de wensen van de demonstrant over plaats, tijd en vorm leidend moeten zijn in het gesprek tussen overheid en burger. Er kan enkel van afgeweken worden indien dit noodzakelijk en proportioneel is én gebaseerd is op een van de wettelijke beperkingsmogelijkheden van artikel 2 Wom.

5 GRONDEN

22. Cliënt wilde op een maandagmiddag voor een bescheiden tijdsbestek van twee uur demonstreren op de Grote Marktstraat in Den Haag, tussen de Decathlon en de Intersport in. De doelgroep van de demonstratie was het winkelend publiek dat kleding of schoenen koopt bij winkels zoals de Decathlon en Intersport. Het was daarom van belang om juist op deze locatie te demonstreren, ‘*within sight and sound*’ van de doelgroep van de demonstratie.
23. Cliënt wilde niet alleen aandacht vragen voor de misstanden, maar ook mensen informeren over het gebruik van kangoeroeleer door winkels als de Decathlon en de Intersport en handtekeningen verzamelen voor een petitie tegen het gebruik en de import van kangoeroeleer. Om deze doelen te kunnen bereiken, de taken te kunnen verdelen en binnen twee uur zoveel mogelijk mensen te kunnen bereiken was het voor cliënt van belang om met 20 personen te demonstreren.
24. Het uitgangspunt van het demonstratierecht is dat deze wensen van de demonstranten gevolgd moesten worden.¹³ De burgemeester heeft niettemin het aantal demonstranten tot maximaal 10 personen beperkt. Dit betreft een forse beperking: het aantal personen dat deel wilde nemen aan de demonstratie wordt hiermee gehalveerd. Dit betekent dat de helft van de leden en vrijwilligers van de

¹⁰ Nationale Ombudsman, Rapport: ‘Demonstreren, een schurend grondrecht?’, 14 maart 2018, 2018/015, p. 3, online via: <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/2018%20015%20RAP%20Demonstraties.pdf>

¹¹ Nationale Ombudsman 2018, p. 22.

¹² Nationale Ombudsman 2018, p. 4.

¹³ EHRM 27 november 2012, nr. 58050/08 (*Sáska/Hongarije*), r.o. 21-23; EHRM 7 februari 2017, nr. 57818/09 e.a. (*Lashmankin e.a./Rusland*), r.o. 405; Nationale Ombudsman 2018, p. 3.

PvdD die wilden demonstreren het recht om gebruik te maken van hun demonstratierecht wordt ontnomen. Een maximum van 10 demonstranten maakt bovendien een erg kleine groep. De burgemeester grijpt hiermee sterk in op de vorm van het protest en op de potentiële impact van de demonstratie.

25. De burgemeester stelt dat hij de beperking heeft opgelegd (i) ter voorkoming van wanordelijkheden, en (ii) vanwege het verkeersbelang. Voor beide gronden geldt dat moet worden vastgesteld dat de beperking noodzakelijk is, én dat deze voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. De opgelegde beperking voldoet niet aan deze vereisten. Dit wordt hieronder uiteengezet.

5.1 De burgemeester heeft geen gegronde vrees aangetoond dat cliënt zich schuldig zou maken aan wanordelijkheden

26. De burgemeester stelt in de eerste plaats dat hij de beperking van het aantal deelnemers heeft opgelegd ter voorkoming van wanordelijkheden. De burgemeester kan enkel beperkend optreden ter voorkoming van wanordelijkheden als de demonstranten zélf zich schuldig maken aan wanordelijkheden – dat wil zeggen: aan strafbaar gedrag – of als de gegronde vrees bestaat dat zij dit zullen doen.¹⁴ De vraag is dan of het samenstel van (verwachte) ongewenste gedragingen van de demonstranten zo ernstig is dat van wanordelijkheden kan worden gesproken.
27. De burgemeester noemt in het besluit geen verwachte ongewenste gedragingen van cliënt, laat staan ongewenste gedragingen die zo ernstig zijn dat van wanordelijkheden kan worden gesproken. Dat is ook logisch: er is geen enkele reden om aan te nemen dat een bescheiden groep van 20 leden en vrijwilligers van de PvdD die op maandagmiddag tussen 15.00 uur en 17.00 uur aandacht willen vragen voor kangoeroewelzijn uit zijn op strafbare of anderszins zeer ongewenste gedragingen.
28. Het is niet zo dat het enkele feit dat de demonstratie plaatsvindt in het 'kernwinkelgebied' op zichzelf al leidt tot wanordelijkheden. Hoewel de locatie van de demonstratie een rol kan spelen bij de vraag of een beperking noodzakelijk is ter voorkoming van wanordelijkheden, is de aard van de locatie niet voldoende om het aantal deelnemers van de demonstratie van PvdD tot slechts 10 te beperken.
29. Omdat de burgemeester de beweerde vrees voor wanordelijkheden niet concretiseert en niet motiveert, kon hij de demonstratie niet op deze grond beperken. De noodzaak van de beperking ter voorkoming van wanordelijkheden is evenmin vast komen te staan, wat de beperking automatisch disproportioneel maakt.

5.2 De burgemeester heeft niet aangetoond dat de opgelegde beperking noodzakelijk was vanwege het verkeersbelang

30. De burgemeester stelt in de tweede plaats dat hij de beperking van het aantal deelnemers heeft opgelegd in het verkeersbelang. In dit kader voert de burgemeester aan dat het op de Grote Marktstraat erg druk is en dat de ruimte er doorgaans beperkt is, waardoor er een vermenging van bezoekersstromen kan plaatsvinden en hulpdiensten bij ongeregelde heden of calamiteiten niet goed kunnen optreden. De vrije doorgang en werkruimte voor de politie en hulpverleningsdiensten

¹⁴ B. Roorda, 'Wanordelijkheden als argument om demonstraties en vergaderingen te verbieden', *Ars Aequi* september 2017, 699-705, p. 700-702.

zou in gevaar komen wanneer PvdD met 20 demonstranten haar demonstratie zou kunnen uitvoeren.

31. Deze overwegingen zijn feitelijk onjuist. De Grote Marktstraat is een zeer brede winkelstraat, zeker ter hoogte van de Decathlon en Intersport. Niet alleen heeft deze straat een zeer breed voetgangersgebied, er loopt ook een fietspad door de winkelstraat, waar de hulpdiensten gebruik van maken. Er kan dus gemakkelijk een groep van 20 vreedzame demonstranten demonstreren zonder het verkeer te storen. Dit geldt ook als de demonstratie enkele tientallen geïnteresseerde voorbijgangers trekt. De vrije doorgang en werkruimte voor de politie en hulpverlenersdiensten komen ook in dat geval op geen enkele wijze in gevaar.
32. Dit is ook in de praktijk gebleken. Toen er tijdens de demonstratie enkele hulpdiensten door de Grote Marktstraat moesten, konden deze er zonder enige moeite langs, ondanks dat er op dat moment meer dan 10 demonstranten aanwezig waren en ook veel geïnteresseerde voorbijgangers even bij de demonstratie bleven staan. De PvdD is er dan ook van overtuigd dat zij op de gekozen locatie op een veilige manier met 20 demonstranten kon demonstreren, zonder dat dit het verkeer of hulpdiensten zou hinderen.
33. Daarbij komt dat de enkele omstandigheid dat het verkeer in enige mate zou worden verstoord op zichzelf genomen nog geen rechtvaardiging vormt voor het nemen van maatregelen. Volgens het EHRM zal elke demonstratie op een publieke plek het verkeer in enige mate storen en moet de overheid daarvoor een zekere tolerantie tonen.¹⁵ Een betoging of manifestatie zal, op de plek waar deze gehouden wordt, altijd het verkeer in zekere mate hinderen. Dat hoort nu eenmaal bij een demonstratie. Dit zal, voor de tijd die het protest duurt, geduld moeten worden door omstanders en verkeer. De Hoge Raad heeft dit bevestigd:

“Uitgangspunt in de rechtspraak van het EHRM is dat elke demonstratie een zekere mate van “disruption to ordinary life” met zich kan brengen. Zo’n verstoring is op zichzelf nog niet voldoende om een beperking te rechtvaardigen van het recht op vreedzame vergadering.”¹⁶
34. Ook volgens de Rechtbank Limburg moet enige mate van verstoring van het verkeer worden geduld bij demonstraties:

“(…) vormt de enkele omstandigheid dat het gewone leven, inclusief het verkeer, in enige mate wordt verstoord op zichzelf genomen nog geen rechtvaardiging voor het nemen van maatregelen.”¹⁷
35. De burgmeester heeft in het besluit niet toegelicht waarom de vermeende belemmering van het verkeer zodanig was dat de door cliënt gewenste demonstratie niet kon worden gefaciliteerd. Als de demonstratie al tot op zekere hoogte de vrije

¹⁵ EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05 (*Kudrevicius/Litouwen*), r.o. 155.

¹⁶ HR 19 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1742, r.o. 2.3.6.

¹⁷ Rb Limburg 5 september 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:5240, r.o. 6. Vgl. ook EHRM 21 juni 1988, no. 10126/82 (*Plattform ‘Ärzte für das Leben’/Oostenrijk*), r.o. 32); en OVSE/ODIHR & Venetië Commissie, *Richtlijnen voor vrijheid van vreedzame vergadering*, 2020, para 19: “The term ‘peaceful’ (...) also includes conduct that temporarily hinders, impedes or obstructs the activities of third parties, for example by temporarily blocking traffic. As such, an assembly can be entirely ‘peaceful’ even if it is ‘unlawful’ under domestic law.”

doorgang van het verkeer zou beperken, dan gebeurde dat zeker niet in de mate die de opgelegde beperking zou rechtvaardigen.

36. Om deze demonstratie in perspectief te plaatsen: het betrof geen massale demonstratie en het betrof eveneens geen burgerlijke ongehoorzaamheidsactie. Het ging om een zeer kortstondige demonstratie op een maandagmiddag waarbij 20 vreedzame demonstranten met enkele borden, statafels, spandoeken en een cameraploeg aanwezig zouden zijn. Niet valt in te zien hoe een demonstratie van deze aard en omvang een beperking zouden rechtvaardigen die de helft van de personen die deel wilden nemen aan de demonstratie verbood hun recht op demonstratie uit te oefenen.
37. De burgemeester neigt naar risicomijdend gedrag, terwijl de demonstratie volgens de wensen van de demonstranten juist zoveel mogelijk gefaciliteerd dient te worden. De noodzaak om deze forse beperking op te leggen in het kader van het verkeersbelang is niet komen vast te staan. De beperking is daarmee ook onvoldoende gemotiveerd en voldoet niet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

5.3 De beperking lijkt standaard te worden opgelegd

38. De burgemeester lijkt de opgelegde beperking bovendien vrijwel uitsluitend op het Demonstratiebeleid Den Haag te baseren. Daarin staat als uitgangspunt dat in het 'kernwinkelgebied' geen demonstraties van meer dan 10 personen worden toegestaan. De burgemeester motiveert de opgelegde beperking enkel op basis van de redenen die in het Demonstratiebeleid Den Haag genoemd staan, namelijk (i) dat het in dit gebied erg druk is, en (ii) dat de ruimte in dit gebied "doorgaans" erg beperkt is, waardoor vermenging van bezoekersstromen kan plaatsvinden, en hulpdiensten bij ongeregelde heden niet goed kunnen optreden.
39. De burgemeester was verplicht deze demonstratie op de eigen merites te beoordelen. Voor elke demonstratie moet een eigen afweging worden gemaakt over de vraag of de belangen genoemd in de Wom een bepaalde beperking vorderen en of deze proportioneel moet worden geacht.¹⁸ De Wom biedt geen ruimte voor een demonstratiebeleid waaronder bij iedere demonstratie in het kernwinkelgebied standaard een beperking tot 10 demonstranten wordt opgelegd. De wet eist voor iedere demonstratie een individuele afweging.¹⁹
40. De burgemeester geeft niet de indruk de door de PvdD aangekondigde demonstratie op de eigen merites te hebben beoordeeld. De burgemeester lijkt zich onvoldoende op de hoogte te hebben gesteld van de feitelijke situatie op de Grote Marktstraat ter hoogte van nummer 54, waar meer dan voldoende ruimte is voor een demonstratie van 20 personen, zonder het verkeer of de hulpdiensten te hinderen. Ook lijkt de burgemeester niet te hebben stilgestaan bij de beperkte duur van de demonstratie en het feit dat het op een maandagmiddag een stuk minder druk is op de Grote Marktstraat dan bijvoorbeeld op een zaterdagmiddag.

¹⁸ Rb Den Haag 20 mei 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:4817 (Code Rood), r.o. 7.

¹⁹ B. Roorda, *Het recht om te demonstreren: Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief* (Thesis), Rijksuniversiteit Groningen 2016. 1536.

41. Standaard opgelegde beperkingen zijn per definitie niet noodzakelijk en proportioneel en maken daarmee inbreuk op het recht op betoging en de daaraan gekoppelde vrijheid van meningsuiting.

5.4 Maximum van 10 deelnemers is willekeurig en arbitrair

42. Tot slot is de beperking tot 10 deelnemers willekeurig en arbitrair. Waarom begrenst de burgemeester deze demonstratie tot 10 demonstranten? Waarom geen 15, of zoals gewenst door cliënt, 20 demonstranten? Zelfs voor 30 demonstranten was meer dan genoeg ruimte.
43. De burgemeester motiveert het aantal demonstranten niet, zodat de noodzaak van deze specifieke beperking van het aantal deelnemers niet is komen vast te staan. Daarmee is evenmin komen vast te staan dat de beperking voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

6 CONCLUSIE

44. De burgemeester heeft niet aangetoond dat sprake was van een gegronde vrees voor wanordelijkheden die - of een verkeersbelang dat - een halvering van het aantal demonstranten dat deel wilde nemen aan het protest rechtvaardigde. Daarmee staat vast dat de beperking van het aantal demonstranten tot een maximum van 10 personen niet noodzakelijk en niet proportioneel was. Het besluit van de burgemeester is bovendien ongemotiveerd en onzorgvuldig. De opgelegde beperking is dan ook in strijd met het recht op betoging en de vrijheid van meningsuiting, en dus in strijd met de wet, de Grondwet en geldende mensenrechtenverdragen.
45. Gelet op het vorenstaande verzoek ik u namens PvdD om dit bezwaar gegrond te verklaren. Ik verzoek u daarnaast de kosten die cliënt in verband met de behandeling van dit bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, te vergoeden.
46. Cliënt maakt graag gebruik van het recht het bezwaar mondeling toe te lichten in een hoorzitting.

Hoogachtend,

mr. J. Klaas

Advocaat

Deze zaak wordt behandeld door mr. J. Klaas Contact: Stichting PiLP, Keizersgracht 177, 1016 DR Amsterdam, T +31 (0)20 261 0191, E jklaas@pilp.nu.

Bijlage 1



Den Haag

100

Retouradres Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Partij voor de Dieren
T.a.v. mevrouw C.C.M.P. van de Meulenhof

Per e-mailbericht: carlijn.vandemeulenhof@gmail.com

Ons kenmerk

BSD/10799152

Dienst

Bestuursdienst

Afdeling

Directie Veiligheid

Doorkiesnummer

14070

E-mailadres

demonstraties@denhaag.nl

Datum

20 SEP 2024

Onderwerp

Beperking demonstratie 23 september 2024

Geachte mevrouw Van de Meulenhof,

U heeft op 11 september 2024 namens de Partij voor de Dieren (hierna: PvdD) een kennisgeving gedaan van een demonstratie. Uit deze kennisgeving volgt dat de PvdD op 23 september 2024 van 15.00 uur tot 17.00 uur op de Grote Marktstraat ter hoogte van nummer 54 (tussen de Decathlon en de Intersport) wenst te demonstreren met 20 demonstranten. Het doel hiervan is om mensen te informeren over het gebruik van kangoeroeleer voor kleding/schoenen door winkels (zoals Decathlon en Intersport) en om handtekeningen te verzamelen voor een petitie tegen het gebruik en de import van kangoeroeleer. Tijdens deze demonstratie zal gebruik worden gemaakt van hulpmiddelen (standaarden, borden statafels en spandoeken). Voorts zal er een cameraploeg aanwezig zijn om de demonstratie vast te leggen.

Naar aanleiding van de kennisgeving van 11 september 2024, bericht ik de PvdD dat ik deze demonstratie zal beperken voor wat betreft het aantal demonstranten. Dit besluit is als volgt gemotiveerd.

Beoordelingskader

Vooropgesteld wordt dat het recht om te demonstreren een fundamenteel mensenrecht is. Dit recht is vastgelegd in artikel 9 Grondwet (Gw) en nader geregeld in de Wet openbare manifestaties (Wom). In Den Haag wordt elke demonstratie getoetst aan de drie doelcriteria neergelegd in de Wom: de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en het bestrijden en voorkomen van wanordelijkheden.

Ingevolge het Haagse demonstratiebeleid wordt bij een beoordeling van een kennisgeving voor een demonstratie onder meer nadrukkelijk gekeken naar de situatie van de beoogde demonstratielocatie.

Overwegingen

Om een demonstratie goed te kunnen faciliteren en om de veiligheid voor omstanders te waarborgen is het van belang dat tijdig kennisgeving van de demonstratie wordt gedaan. Uit artikel 2:3, eerste lid van de Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente Den Haag volgt dat deze kennisgeving vier

dagen voor de demonstratie dient te zijn gedaan. Ik stel dan ook vast dat u de kennisgeving van de demonstratie op 23 september 2024 tijdig (op 11 september 2024) heeft gedaan.

Voor het doelcriterium 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' geldt, dat de beoordeling hiervan tot op zekere hoogte wordt beïnvloed door de context. De vraag of er sprake is van wanordelijkheden hangt niet alleen af van de aard van de gedragingen, maar ook van de locatie van de manifestatie. Met betrekking tot het doelcriterium 'het belang van het verkeer' wordt in het kader van de herziening van de Grondwet opgemerkt dat deze beperkingsgrond niet zodanig moet worden uitgelegd dat de vlotte afwikkeling van het verkeer steeds een hoger goed zou zijn dan de uitoefening van het grondrecht. Het is evenwel noodzakelijk dat bij het houden van betogingen ook aan de eisen van het verkeer aandacht wordt besteed. Tot welke hoogte hiermee rekening moet worden gehouden, is afhankelijk van de concrete situatie. Het karakter van de plaats kan bijvoorbeeld van invloed zijn op het gewicht van het verkeersbelang.

Den Haag is, gezien de unieke positie als internationale stad van vrede en recht en als regeringscentrum van Nederland, de demonstratiehoofdstad van Nederland. De behoefte om te demonstreren is hiermee groot. Tegelijkertijd moet worden erkend, dat het o.a. ter bescherming van de belangen van anderen in sommige gevallen nodig en gerechtvaardigd is beperkingen te stellen aan het recht op betoging. In Den Haag is hierom het 'Demonstratiebeleid Den Haag' vastgesteld. Op grond van het voorgaande is in het Haagse demonstratiebeleid ten aanzien van diverse locaties aangegeven wat de (on)mogelijkheden zijn om daar te demonstreren. Ten aanzien van het kernwinkelgebied is het volgende bepaald:

"In het kernwinkelgebied is het erg druk met bezoekers, toeristen, winkelend publiek, openbaar vervoer etc. Bovendien is de ruimte in dit gebied doorgaans zeer beperkt, waardoor er een vermenging van publieksstromen kan optreden en de hulpdiensten bij ongeregelde calamiteiten niet goed kunnen optreden. Gelet hierop geldt als uitgangspunt dat demonstratieve optochten, demonstraties van meer dan 10 personen en/of risicovolle demonstraties in het kernwinkelgebied niet worden toegestaan."

Dit is relevant, omdat de Grote Marktstraat is gelegen in het kernwinkelgebied.

Uw beoogde demonstratie is derhalve niet (volledig) in overeenstemming met de uitgangspunten van het demonstratiebeleid. Ik stel vast dat de demonstratie – aldus de kennisgeving – zal plaatsvinden op een locatie die is gelegen in het kernwinkelgebied, te weten tussen de Decathlon en de Intersport aan de Grote Marktstraat. In dit gebied is het, zeker ook op maandagen tussen 15.00 uur en 17.00 uur, erg druk met onder meer bezoekers, passanten (zowel te voet als op de fiets), toeristen, winkelend publiek en in- en uitgangen van het openbaar vervoer en de parkeergarage onder de Grote Marktstraat. De ruimte is doorgaans beperkt waardoor er een vermenging van bezoekersstromen kan plaatsvinden en hulpdiensten bij ongeregelde calamiteiten niet goed kunnen optreden. Bij grotere groepen demonstranten bestaat hierdoor de kans op een ongewenste vermenging van publieksstromen die part noch deel hebben aan de demonstratie met alle risico's voor een verstoring van de openbare orde van dien. Dit betekent dat het niet mogelijk is om op 23 september 2024, van 15.00 uur tot 17.00 uur, op de Grote Markt ter hoogte van nummer 54 te demonstreren met 20 demonstranten.

Het stellen van de beperking is, gezien bovenstaande overwegingen, noodzakelijk in verband met de in artikel 2 Wom vermelde belangen: de bescherming van het belang van het voorkomen van wanordelijkheden, het verkeersbelang en het belang van de gezondheid.

Zienswijze

Ik heb u bij e-mailbericht van 13 september 2024 twee alternatieven geboden voor de aangekondigde demonstratie op 23 september 2024, te weten een aanpassing van de locatie of een aanpassing van het aantal deelnemers. Voorts heb ik mijn voornemen kenbaar gemaakt om de aangekondigde demonstratie van de PvdD te beperken voor wat betreft het aantal demonstranten. Ik heb u in de gelegenheid gesteld om de zienswijze van de PvdD hierop tot uiterlijk 17 september 2024 kenbaar te maken. U heeft hiervan gebruik gemaakt.

U heeft per e-mailbericht van 16 september 2024 namens de PvdD aangegeven dat u het niet eens bent met de beperking van de demonstratie en de voorgestelde opties. Voor het protest is het van belang dat de demonstranten "within sight and sound" staan van de betreffende winkels aan de Grote Marktstraat. Ook bent u van mening dat het prima kan om op deze locatie met 15 à 20 mensen te demonstreren.

In reactie op de zienswijze merk ik het volgende op.

U geeft aan "within sight and sound" van de winkels te willen staan en dat demonstreren op deze locatie met 15 à 20 demonstranten, naar uw oordeel, ook prima zou moeten kunnen. Ik constateer dat het ook met deze beperking mogelijk blijft om "within sight and sound" van de Decathlon en de Intersport te staan. Het demonstreren op de gewenste locatie wordt immers gefaciliteerd. Echter, het aantal demonstranten is op de door u gewenste locatie, te weten de Grote Marktstraat ter hoogte van nummer 54, te hoog. Ik verwijs hiervoor naar de bovenstaande overwegingen en de conclusie. Er is gezien bovenstaande zienswijze geen aanleiding om af te zien van mijn voornemen tot het beperken van de demonstratie voor wat betreft het aantal demonstranten op de Grote Marktstraat ter hoogte van nummer 54.

De locatie ligt in het kernwinkelgebied, waardoor de manifestatie een aanzuigende werking kan hebben en hierdoor een ongewenste vermenging kan plaatsvinden met andere verkeersstromen. Dit geldt temeer nu uit de kennisgeving volgt dat de demonstratie het doel heeft om mensen te informeren over het gebruik van kangoeroeleer voor kleding/schoenen door winkels zoals Decathlon en Intersport en daarnaast als doel heeft om handtekeningen te verzamelen voor een petitie tegen het gebruik en de import van kangoeroeleer. Gelet op dit doel, acht ik de kans dat de demonstratie een aanzuigende werking heeft op andere bezoekersstromen zeer reëel. Daarnaast blijkt uit de kennisgeving dat er tevens een cameraploeg aanwezig is.

De Grote Marktstraat ter hoogte van nummer 54 betreft een drukke locatie binnen het kernwinkelgebied en heeft, zeker op maandagen van 15.00 uur tot 17.00 uur, veel verkeersbewegingen in beide richtingen van zowel fietsers als voetgangers. Bovendien is de manifestatie nabij de in- en uitgang van een knooppunt van het openbaar vervoer. In het geval de politie moet optreden is een vrije doorgang en werkruimte voor de politie van groot belang. Dat geldt evenzeer voor de hulpverleningsdiensten. Deze werkruimte komt in gevaar wanneer verzoekster de manifestatie op de door haar gewenste locatie met 20 demonstranten mag uitvoeren.

Onder verwijzing naar het voorgaande ben ik van mening dat gelet op de drukte, de aard van de locatie en de beperkte ruimte het risico op vermenging reëel is. In dit licht bezien is een demonstratie met 20 demonstranten op deze specifieke locatie op maandag 23 september 2024 van 15.00 uur tot 17.00 uur onwenselijk in het belang van het voorkomen van wanordelijkheden en in het belang van het waarborgen van veilige verkeersstromen.

Conclusie

Alles overziend ben ik van oordeel dat een beperking van het aantal demonstranten bij uw demonstratie noodzakelijk is. Het belang van het voorkomen van wanordelijkheden en het verkeersbelang wegen zwaarder dan het belang om op de gewenste locatie met 20 demonstranten te kunnen demonstreren. Ik neem hierbij in overweging dat ook met de gestelde beperking ruimschoots aan het recht om te demonstreren kan worden voldaan op deze specifieke locatie, die is gelegen in het drukke kernwinkelgebied.

BESLUIT

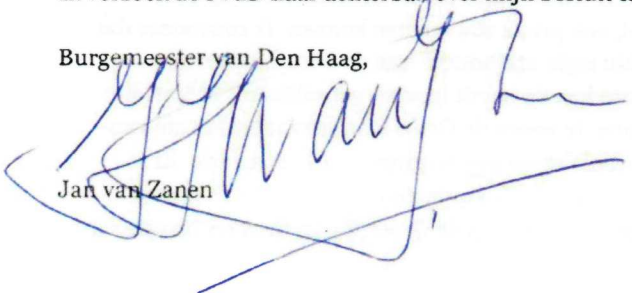
Hierbij besluit ik ten aanzien van de door de PvdD aangekondigde demonstratie op 23 september 2024, van 15.00 uur tot 17.00 uur, op de Grote Marktstraat ter hoogte van nummer 54 de volgende beperking op te leggen:

- De demonstratie dient met maximaal 10 demonstranten plaats te vinden.

Ik verzoek de PvdD haar achterban over mijn besluit te informeren.

Burgemeester van Den Haag,

Jan van Zanen



Gemeente Den Haag

Ons kenmerk
BSD/10799152

BEZWAARSCHRIFT

Bent u het niet eens met dit besluit? En bent u belanghebbende? Dan kunt u een bezwaarschrift indienen. Stuur dit uiterlijk binnen zes weken na de bekendmaking van het besluit naar:

Burgemeester van Den Haag
AWB/bezwaar
Postbus 12 600
2500 DJ DEN HAAG

In het bezwaarschrift moet het volgende staan:

- naam en adres;
- de datum en handtekening;
- een duidelijke omschrijving van het besluit waartegen u bezwaar maakt (stuur een kopie mee of noem het kenmerk);
- de argumenten voor bezwaar;
- dient u namens iemand anders het bezwaar in? Stuur dan een volmacht mee.

Op www.denhaag.nl/bezwaar vindt u meer informatie. Via de site kunt u ook een digitaal bezwaarschrift indienen.

Bij een spoedeisend belang kunt u een verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de rechtbank Den Haag.