

uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 16/2847

uitspraak van de voorzieningenrechter van 28 april 2016 in de zaak tussen

de Stichting Herstel Oosterpark, te Amsterdam, verzoekster
(gemachtigde: mr. J. Rutteman),

en

de burgemeester van Amsterdam, verweerder
(gemachtigde: mr. J. Pot).

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: **Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)**, te Amsterdam
(gemachtigde: mr. M.F. Wijngaarden).

Procesverloop

Bij besluit van 13 april 2016 heeft verweerder toestemming gegeven aan de FNV om als onderdeel van de jaarlijkse 1 mei-viering een manifestatie te organiseren in het Oosterpark in Amsterdam.

Verzoekster heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Zij heeft de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen, die ertoe strekt de burgemeester te gelasten de manifestatie te verbieden voor zover deze plaats zal vinden in het Oosterpark.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 28 april 2016. Verzoekster is verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Derde-partij is verschenen, bijgestaan door mr. B. Vossenbergh, als waarnemer van zijn gemachtigde. Tevens waren aan de zijde van verzoekster aanwezig E. Sonneveldt, A. Wakker en F. Sieverts, tezamen het bestuur van verzoekster. Aan de zijde van de gemeente waren aanwezig M. Bart de Jonge, adviseur openbare orde en veiligheid en R. Muntjewerff van Sweco Nederland (voorheen Grontmij Nederland B.V.). Namens derde-partij waren aanwezig M. Martens en L. Vlek.

Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een (eventueel) bodemgeding niet.

2.1 De FNV heeft zich eind oktober 2015 bij verweerder gemeld in verband met het organiseren van een manifestatie op 1 mei 2016 in het kader van de 1 mei-viering in Amsterdam. De FNV heeft daarbij de wens uitgesproken deze manifestatie (voor een groot

deel) te laten plaatsvinden in het Oosterpark. De FNV en de gemeente zijn hierover op dat moment in gesprek gegaan. Op 24 februari 2016 heeft de FNV de uitwerking van zijn plannen voor de manifestatie naar verweerder gestuurd in de vorm van een draaiboek. Op 9 maart 2016 zijn de bevindingen van het 'Onderzoek Wateroverlast Oosterpark' besproken in de gemeenteraad. De bevindingen uit dit rapport over de kwetsbare staat van het Oosterpark waren aanleiding voor verweerder om nader advies te vragen bij Sweco over de huidige staat van het Oosterpark, ook in het licht van de geplande manifestatie op 1 mei 2016. Vervolgens heeft verder overleg plaatsgevonden tussen de FNV en de gemeente, waarbij is gesproken over de geplande activiteiten en het zoeken naar alternatieve locaties voor de manifestatie.

2.2 Verweerder heeft op aandringen van de FNV op 13 april 2016 een besluit genomen en de FNV toestemming gegeven in het Oosterpark in Amsterdam een aantal activiteiten te ontplooiën in het kader van de geplande manifestatie. Verweerder heeft daarbij vermeld dat activiteiten als het geven van toespraken en colleges, het zingen van liederen, het organiseren van een optocht en een banenmarkt vallen onder het kernrecht op demonstratie en dat dit recht ongemoeid wordt gelaten. Activiteiten die zien op de opbouw, afbouw en aanwezigheid van objecten als podia, matrixborden, hekken, mobiele toiletten, marktkramen, tenten, tribunes en aggregaten, dienen ter ondersteuning van het uitoefenen van het kernrecht op demonstratie en tevens mede ter vermaak. Daarom heeft verweerder aan het gebruik van deze objecten op grond van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) voorschriften verbonden, die tevens kunnen zien op andere dan door de Wet op de openbare manifestaties (Wom) genoemde belangen, zoals het beschermen van de kwetsbare groenvoorziening en het voorkomen van geluidsoverlast voor omwonenden. Tot slot heeft verweerder ten aanzien van een aantal van de geplande activiteiten bepaald dat deze te ver verwijderd zijn van het recht op demonstratie, zoals het plaatsen van attracties, zoals een zweefmolen en een reuzenrad en het draaien van DJ-muziek.

3.1 Verzoekster stelt in de eerste plaats dat niet alle activiteiten die bij besluit van 13 april 2016 door verweerder zijn toegestaan kunnen worden geschaard onder het recht op betoging. Naast een manifestatie is hetgeen nu wordt georganiseerd grotendeels een evenement. Met name wanneer kramen, podia en andere bouwsels nodig zijn, dient daarvoor een evenementenvergunning te worden aangevraagd, zoals ook blijkt uit het Draaiboek Evenementen van de gemeente Amsterdam en de website van verweerder zelf. Een dergelijke evenementenvergunning is nooit aangevraagd door de FNV. Door gebruik te maken van zijn bevoegdheid een manifestatie toe te staan, heeft hij in werkelijkheid een evenement toegestaan. Verweerder had, als hij meende dat hij aan de toestemming voorschriften kon verbinden, als ware het een evenement, tenminste de juiste procedure en het toetsingskader voor evenementen moeten toepassen. Daarmee was in ieder geval eerder inspraak mogelijk geweest voor verzoekster. Uit het besluit valt thans niet duidelijk op te maken welke activiteiten zijn aangevraagd, welke zijn toegestaan en om welke reden.

3.2 Verweerder heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat veel manifestaties tegenwoordig elementen van zowel een klassieke betoging als een evenement bevatten. Ook de 1 mei-viering van de FNV heeft een dergelijke hybride vorm. Verweerder heeft naar aanleiding van het door de FNV op 24 februari 2016 overgelegde draaiboek intern discussie gevoerd over de aangekondigde activiteiten. Hoewel de FNV zich altijd op het standpunt heeft gesteld dat alle daarin voorgestelde activiteiten onder het kernrecht op betoging dienen te worden begrepen, stelt verweerder zich op het standpunt dat een aantal van die activiteiten een te ver verwijderd verband hebben met het kernrecht op betoging. Deze activiteiten zijn

door verweerder verboden. Verweerder heeft echter niet alle voorgestelde activiteiten willen verbieden, omdat een gedeelte daarvan moeten worden gevat onder het kernrecht van betoging. Weigering van deze activiteiten zou dit recht illusoir hebben gemaakt. Dit heeft geresulteerd in het getrapte besluit van 13 april 2016, waarin de activiteiten zijn onderverdeeld, zoals hiervoor weergegeven in rechtsoverweging 2.2. Ingevolge artikel 2 van de Wom kan een manifestatie enkel worden verboden op drie gronden, te weten ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Deze gronden zijn grondig getoetst, in samenwerking met de politie, de brandweer en het stadsdeel. Van deze weigeringsgronden was geen sprake. Verweerder heeft getracht toch aan alle gestelde belangen, en dan met name dat van verzoekster, tegemoet te komen door aan een deel van de aangekondigde activiteiten voorschriften te verbinden door middel van een objectvergunning. Deze voorschriften dienen ter bescherming van de groenvoorziening in het Oosterpark en ter bescherming van de omwonenden tegen geluidsoverlast. Verweerder erkent dat de gekozen weg niet uitblinkt in helderheid, maar stelt dat deze is gekozen om aan alle belangen zoveel mogelijk tegemoet te komen in het licht van het bestaande recht op betoging. Verweerder heeft ter zitting bovendien naar voren gebracht dat als de procedure van de evenementenvergunning was gekozen, deze niet zonder meer was geweigerd. Ook in dat geval hadden voorschriften kunnen worden verbonden aan de betreffende activiteiten.

3.3 De voorzieningenrechter stelt vast dat tussen partijen in de eerste plaats in geschil is of de activiteiten die verweerder in het besluit van 13 april 2016, onder het stellen van voorschriften, toelaatbaar heeft geacht, vallen onder het kernrecht op betoging of dat het nevenactiviteiten zijn die in feite als evenement moeten worden aangemerkt en waarvoor tijdig een aparte aanvraag had moeten worden ingediend.

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

3.5 Ingevolge artikel 2 van de Wom kunnen de bij of krachtens de bepalingen uit paragraaf II (artikelen 2 tot en met 7) aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

3.6 Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Wom, kan de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven. Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder c, kan een verbod slechts worden gegeven indien een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.

3.7 Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) dat het recht op betoging slechts in uitzonderlijke gevallen mag worden beperkt (zie onder meer ECLI:NL:RVS:2015:899 en ECLI:NL:RVS:2015:923). De Afdeling overwoog in deze uitspraken dat uit de tekst, considerans en totstandkomingsgeschiedenis van de Wom volgt, dat die wet onder meer strekt tot het stellen van regels als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de Gw. Voor de beoordeling wat moet worden verstaan onder een manifestatie als bedoeld in de Wom dient derhalve aansluiting te worden gezocht bij het begrip 'betoging'. Bij een betoging gaat het blijkens de geschiedenis van artikel 9 van de Gw

en van de Wom om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten en wensen op politiek of maatschappelijk gebied. Het uitdragen van een gemeenschappelijke mening door de deelnemers is daarbij een bepalend element (Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 39 en Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, blz. 32-33; Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, blz. 15). Acties die niet, of niet primair, het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben, doch waarbij andere elementen, zoals bijvoorbeeld feitelijke dwang, overheersen, zijn geen betogingen in de hier bedoelde zin. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen, samenscholingen en volksoplopen (Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, blz. 33; Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, blz. 8).

3.8 De voorzieningenrechter overweegt dat duidelijk is geworden dat verweerder worstelt met het hybride karakter van ‘moderne’ manifestaties die elementen van de klassieke betoging, maar ook elementen van evenementen in zich hebben. De 1 mei-viering die de FNV jaarlijks organiseert is op zichzelf genomen zonder twijfel als manifestatie in de zin van de Wom aan te merken. Zoals ook door de FNV ter zitting naar voren is gebracht, heeft de 1 mei-viering van oudsher een maatschappelijk en politiek karakter, waarbij collectieve meningsuiting in het openbaar centraal staat. De voorzieningenrechter ziet zich gesteld voor de vraag of de afbakening van de activiteiten waaruit die manifestatie bestaat, zoals die door verweerder in het besluit van 13 april 2016 is vermeld, stand kan houden in bezwaar. De voorzieningenrechter acht daarbij van groot belang dat uit de rechtspraak van de Afdeling kan worden afgeleid dat het recht op betoging slechts in zeer uitzonderlijke gevallen mag worden beperkt. Verweerder heeft daarbij naar het oordeel van de voorzieningenrechter terecht onderscheid gemaakt tussen activiteiten die per definitie onder het kernrecht van betoging vallen en activiteiten die een verder of te ver verwijderd verband staan met dat kernrecht. Als gevolg daarvan heeft verweerder kunnen oordelen dat de muzikale acts op de podia en in de tenten niet in zijn geheel zijn te verbieden. Het is immers niet uitgesloten dat de zangers/rappers die op de podia zullen optreden bijvoorbeeld maatschappij kritische teksten zullen uiten die onder het recht op betoging kunnen worden gevat. Dit geldt ook voor de muzikale omlijsting van de betoging en het aanbieden van versnaperingen op het terrein. Deze onderdelen van de manifestatie, met uitzondering van een aantal door verweerder geweigerde randactiviteiten die in een te ver verwijderd verband staan, hebben volgens verweerder dus primair het karakter van een meningsuiting. Overwogen wordt dat verweerder in redelijkheid tot dat oordeel heeft kunnen komen.

3.9 Gelet hierop ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder gebruik had moeten maken van zijn bevoegdheid de manifestatie in het Oosterpark te verbieden, dan wel daaraan beperkingen had moeten stellen op grond van de Wom. De voorzieningenrechter neemt daarbij in aanmerking dat verweerder in dat kader eveneens beoordelingsvrijheid toekomt. Verweerder heeft genoegzaam toegelicht dat de gronden voor weigering op grond van de Wom grondig zijn getoetst, in samenspraak met de politie, brandweer en het stadsdeel.

3.10 Door aan de door de FNV aangevraagde objectvergunning voorschriften te verbinden ten aanzien van een gedeelte van de activiteiten, heeft verweerder bovendien getracht verder tegemoet te komen aan de overige belangen, zoals die van verzoekster, met betrekking tot de bescherming van de groenvoorzieningen in, en de beperking van verdere schade aan, het Oosterpark, alsook de belangen van omwonenden met betrekking tot geluidsoverlast. De voorzieningenrechter volgt niet de stelling van verzoekster dat sprake is van een (gedeeltelijk) evenement omdat verweerder in het besluit ook artikel 2.44 van de APV heeft

genoemd als grondslag voor het besluit van 13 april 2016. De voorzieningenrechter acht de toelichting van verweerder daarop, namelijk dat de grondslag voornamelijk rust op de artikelen 4.3 en 5.9 van de APV, voldoende om dit standpunt van verzoekster te passeren. In het kader van de objectvergunningen en de daaraan verbonden voorschriften heeft verweerder de belangen van verzoekster in ieder geval weten te betrekken in het besluit, terwijl daar gelet op enkel de Wom geen mogelijkheid toe bestond. Verweerder heeft ter zitting erkend dat deze handelswijze geen schoonheidsprijs verdient, maar dat brengt de voorzieningenrechter niet tot een ander oordeel. Verweerder heeft hiermee immers zowel het grote belang van de FNV bij het organiseren van de 1 mei-viering gediend als de overige hiervoor genoemde belangen.

4.1 Verzoekster stelt voorts dat verweerder met de bij de objectvergunning gestelde voorschriften onvoldoende rekening houdt met de kwetsbare groenvoorzieningen. De deskundige van Sweco, voorheen Grontmij Nederland B.V., die door verweerder zelf is ingeschakeld, heeft immers in zijn advies van 17 maart 2016 afgeraden de manifestatie op 1 mei 2016 in het Oosterpark te houden. Verzoekster heeft verder een rapport van 10 februari 2016 overgelegd, opgesteld door A. Wakker, deskundige en tevens bestuurslid van verzoekster. Wakker heeft ter zitting toegelicht dat de activiteiten ten behoeve van de 1 mei-viering, die gedeeltelijk al begonnen zijn, onomkeerbare schade zullen toebrengen aan de groenvoorzieningen in het Oosterpark. Bovendien zal de schade groter zijn dan voorspeld in voornoemd rapport vanwege de slechtere weersomstandigheden. Met name het gras zal er zeer lang over doen om volledig te herstellen.

4.2 Verweerder verwijst naar het rapport van Sweco van 9 maart 2016 en bijbehorend advies van 17 maart 2016, en naar het aanvullend advies van 13 april 2016. Dat laatste advies was de basis voor het verbinden van voorschriften aan de objectvergunningen. Dat sprake is van een kwetsbare situatie in het park vanwege wateroverlast en verdichting van de bodem staat vast. Dat geldt ook voor het feit dat het organiseren van een dergelijke grote manifestatie zijn weerslag zal hebben op het gras en de bodem. Maar uit de adviezen en het rapport blijkt dat ook dat het organiseren van de 1 mei-viering, mits een aantal maatregelen wordt genomen, geen onomkeerbare schade zal toebrengen aan het gras en de bodem. Met de FNV zijn duidelijke afspraken gemaakt en deze worden tot op heden nagekomen. FNV doet zelfs meer, zoals het plaatsen van hekken langs de borders van de plantsoenen, waar enkel linten waren vereist en het leggen van een vloer op de grasmatten waar de demonstranten zullen staan en lopen. De conclusies van de deskundige van verzoekster zijn bovendien enkel op eigen visuele waarneming gebaseerd, terwijl Groenbeheer, dat zelfstandig door de FNV is ingeschakeld, en Sweco, ook metingen in de bodem hebben gedaan. Dat het gras er langer over zal doen zich te herstellen, is onvoldoende reden voor verweerder om alle activiteiten in het Oosterpark te verbieden.

4.3 De voorzieningenrechter stelt vast dat tussen partijen niet in geschil is dat de kwetsbare toestand van het Oosterpark bijzondere aandacht behoeft. Alle partijen hebben deskundigen ingeschakeld, om de huidige situatie in het Oosterpark goed in beeld te brengen. Ook de FNV heeft zelfstandig metingen laten verrichten voorafgaand aan de manifestatie en heeft toegezegd deze ook na afloop te laten doen. Weliswaar staat vast dat van enige schade en daardoor enige vertraging in het herstel van het Oosterpark sprake zal zijn, maar dat deze schade onomkeerbaar is, is niet aannemelijk geworden. Het advies van Sweco van 17 maart 2016, waarin het gebruik van het Oosterpark als locatie voor de 1 mei-viering primair wordt afgeraden, moet mede worden bezien in het licht van de algehele renovatie van het park. Uit het advies blijkt echter ook dat als maatregelen ter bescherming van het gras en de bodem

worden getroffen, de extra schade die dat tot gevolg zal hebben zoveel mogelijk wordt beperkt. Herstelmaatregelen naar aanleiding van de manifestatie kunnen worden gecombineerd met nog te verrichten verbetermaatregelen.

4.4 Gelet op alle bevindingen is de voorzieningenrechter van oordeel dat verzoekster onvoldoende heeft onderbouwd dat het gras onomkeerbaar beschadigd zal worden door de manifestatie op 1 mei 2016 in het Oosterpark te organiseren. Verweerder heeft door het verbinden van voorschriften aan het plaatsen van de benodigde objecten vooralsnog voldoende rekening gehouden met de belangen van verzoekster. Tussen verweerder en de FNV is duidelijk wat de afspraken zijn en dat deze streng zullen worden gehandhaafd, zo is ook ter zitting weer bevestigd. Tot op heden houdt de FNV zich aan deze voorschriften en neemt zelfs extra maatregelen ter bescherming van het park door het plaatsen van dranghekken en het opstellen van 450 ordehandhavers. Verweerder heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat verdergaande beperking, dan wel een verbod, van de geplande activiteiten in het Oosterpark een te ver strekkende inbreuk op het recht op vrije betoging van de FNV zou inhouden.

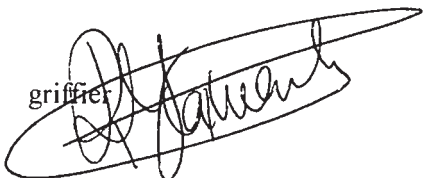
4.5 Het voorgaande in samenhang bezien is de voorzieningenrechter van oordeel dat het besluit van 13 april 2016 in bezwaar vermoedelijk stand zal houden. In hetgeen door verzoekster naar voren is gebracht ziet de voorzieningenrechter onvoldoende aanleiding om de gevraagde voorziening te treffen.

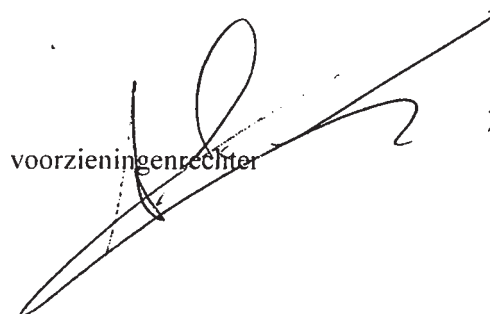
5. Het voorgaande leidt ertoe dat het verzoek wordt afgewezen. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter wijst het verzoek om voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.C. Loman, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. R. Kouwenhoven, griffier. Het dictum is telefonisch aan partijen meegedeeld op 28 april 2016 omstreeks 16:00 uur. De beslissing is aan partijen verzonden op onderstaande datum.

griffier 

voorzieningenrechter 

Afschrift verzonden aan partijen op:

- 3 MEI 2016

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

Voor kopie conform,
de griffier van de Arrondissements-
rechtbank Sector Bestuursrecht
te Amsterdam ↓