



ONAFHANKELIJK PAPENDRECHT

Aan de (waarnemend) Burgemeester van de gemeente Papendrecht,
T.a.v. mevrouw mr. drs. A.M.M. (Annemiek) Jetten,
Markt 22 3351 PB Papendrecht

Papendrecht vrijdag 24 september 2021
Onderwerp Verkiezingsborden – Campagne Gemeenteraadsverkiezingen 2022
 Vraag ex artikel 40 Reglement van Orde

Geachte mevrouw Jetten,

Over het algemeen kan gesteld worden dat campagnevoering onder de vrijheid van meningsuiting valt. Diverse betrokkenen hebben de vrijheid om burgers te informeren over gemeentelijke aangelegenheden. In verband met het aanplakken van verkiezingsposters heeft de rechter bepaald dat er sprake moet zijn van 'mogelijkheden van enige betekenis'. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Hoge Raad in bijlage 4 bij deze brief. Tevens zijn nog drie brieven bijgevoegd als bijlagen die een licht op de historie van deze zaak werpen.

Het kan zijn dat in de APV van de gemeente Papendrecht hiervoor enige beperkingen zijn opgelegd, maar in verband met het aanplakken van verkiezingsposters heeft de rechter wel bepaald dat er sprake moet zijn van 'mogelijkheden van enige betekenis'. Dat betekent concreet dat er voor politieke partijen gebruiksmogelijkheden van enige betekenis ter beschikking moeten staan om in verkiezingstijd campagne te kunnen voeren. Wat dat precies voor politieke partijen in onze gemeente betekent is op dit moment niet helder. Mogen wij onze verkiezingsposters op de sandwichborden (een twintigtal) nou wel of niet in campagnetijd plaatsen? En vallen verkiezingsposters in onze gemeente nou wel of niet onder commerciële handelsreclame?

Bij deze vragen wij u dan ook in elk geval nader in te gaan op de vraag waaruit de 'mogelijkheden van enige betekenis' bestaan om in Papendrecht verkiezingsposters tijdens de campagnevoering voor de Gemeenteraadsverkiezingen te mogen plaatsen.

Hoogachtend,
Namens de fractie,

Ruud Lammers.
Fractievoorzitter.

Bijlagen:

- bijl-1-OP-brief inzake verkiezingsborden grondwet artikel 7
- bijl-2-OP-brief nr.2 inzake verkiezingsborden grondwet artikel 7
- bijl-3-OP-brief Verkiezingsborden met motie
- bijl-4-Arrest Hoge Raad ECLI:NL:PHR:2005:AU2030



ONAFHANKELIJK PAPENDRECHT

Aan de Burgemeester van de gemeente Papendrecht,
T.a.v. de heer Aart-Jan Moerkerke
Markt 22
3351 PB Papendrecht

Papendrecht woensdag 21 februari 2018
Onderwerp Grondrecht vrijheid van meningsuiting Grondwet artikel 7

Geachte heer Moerkerke, beste Aart-Jan,

Gisteravond liet je mij weten dat diverse partijen zich er bij jou over hadden beklaagd dat er gistermiddag door OP verkiezingsborden in Papendrecht werden geplaatst. Je gaf aan dat dat plaatsen in strijd zou zijn met de richtlijn buitenreclame en je verzocht mij per omgaande de borden weg te halen en dat anders de boas de borden op kosten van OP zullen verwijderen. Ik heb daarop gisteravond laat aan jouw verzoek voldaan; alle borden zijn op dit moment verwijderd. Ik heb jou gisteren wel gevraagd aan te geven, waar het staat dat er geen verkiezingsborden meer mogen worden geplaatst, waar dat in 2014 nog wel was toegestaan.

Inmiddels heb ik de richtlijn buitenreclame bekeken waarnaar werd verwezen. Volgens mij ziet deze richtlijn echter niet op verkiezingsborden, althans, dat is daar niet in geregeld. Volgens mij kun je reclame niet gelijk stellen aan verkiezingsborden. Op de website van de Kiesraad lees ik dat verkiezingsposters niet als reclame worden gezien, maar vallen onder de vrijheid van meningsuiting. Het gaat hier dus om een grond recht. Ook heb ik diverse regelingen van andere (grote, middelgrote en kleine) gemeenten erop nageslagen, waaruit steevast blijkt dat er voor de verkiezingen van 2018 een regeling geldt op grond waarvan verkiezingsborden (al dan niet na het ambtshalve verstrekken van een vergunning) op de openbare weg mogen worden geplaatst en de voorwaarden waaronder dat mag gebeuren. Een dergelijke regeling vind ik niet terug voor Papendrecht.

Mogelijk zie ik iets over het hoofd, dan hoor ik dat natuurlijk ook graag, maar vooralsnog ben ik van mening dat het politieke partijen is toegestaan om verkiezingsborden te plaatsen zoals ik gisteren ten behoeve van OP heb gedaan. Omdat het hier niet alleen een belang van OP betreft maar ook van de andere politieke partijen, zend ik de fractievoorzitters een afschrift van deze brief.

Met precies nog vier weken te gaan, stel ik het op prijs indien je me vanochtend kunt laten weten of wij (opnieuw) verkiezingsborden kunnen plaatsen en als dat niet het geval is, waaruit dat dan volgt. Bij voorbaat dank voor je reactie!

Hoogachtend,

Ruud Lammers.



ONAFHANKELIJK PAPENDRECHT

Aan de Burgemeester van de gemeente Papendrecht,
T.a.v. de heer Aart-Jan Moerkerke
Markt 22
3351 PB Papendrecht

Papendrecht woensdag 21 februari 2018
Onderwerp Plaatsen van verkiezingsborden / verkiezingscampagne

Geachte heer Moerkerke, beste Aart-Jan,

Dank voor het e-mailbericht van vanmiddag met daarin een toelichting.

Uit de e-mail meen ik te mogen afleiden, dat de reden die gisteravond werd gegeven voor het per omgaande moeten verwijderen van de verkiezingsborden niet langer is gelegen in de brief van 18 januari jl. en de 'Richtlijnen buitenreclame', maar in het Uitvoeringsbesluit plakken en kladden ex artikel 2:42 Algemene Plaatselijke Verordening.

Dat daarmee een antwoord op mijn vraag zou zijn gegeven, is volgens mij helaas nog niet het geval. Ik licht dat hieronder toe.

- Uit de tekst van de APV kan ik niet afleiden dat deze ook ziet op het plakken van verkiezingsposters;
- In de beantwoording wordt gesteld, dat het college op grond van artikel 2:42 APV het 'Uitvoeringsbesluit plakken en kladden ex artikel 2:42 Algemene Plaatselijke Verordening' heeft genomen. Het Uitvoeringsbesluit dateert echter van 25 maart 2010 en is nadien niet meer gewijzigd;
- In de eerste alinea van het Uitvoeringsbesluit, achter 'Eigen onderwerp' is opgenomen: "aanbrengen handelsreclame": echter, het gaat hier in deze niet om handelsreclame;

- Artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit luidt vervolgens: "Voor het aanbrengen van handelsreclame zonder vergunning van het college alsmede voor meningsuitingen en bekendmakingen niet zijnde handelsreclame worden aangewezen de driehoekzuilen op de volgende plaatsen (...)". Echter:
 - ook uit de tekst van artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit is niet af te leiden dat hiermee op de verkiezingscampagne wordt gedoeld;
 - een aantal van die zeven locaties die in artikel 1 worden opgesomd, bestaat intussen al enige tijd niet meer;
 - bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 – welke dus dateren van ná de inwerkingtreding van het Uitvoeringsbesluit – was het de politieke partijen in Papendrecht toegestaan om verkiezingsborden op de openbare weg te plaatsen, op aanzienlijk méér plaatsen dan de zeven aanplakborden waarover in het Uitvoeringsbesluit wordt gesproken;
 - wel waren er in 2014 regels op grond waarvan, om een voorbeeld te noemen, verkiezingsborden niet mochten worden geplaatst op wegen waar betaalde reclamezuilen stonden. Die regels heb ik overigens gisteren bij het plaatsen van de OP-verkiezingsborden in acht genomen.

- Uit de beantwoording kan ik niet afleiden dat het Uitvoeringsbesluit uit 2010, op basis waarvan in 2014 door de partijen een verkiezingscampagne is gevoerd, nadien zodanig is gewijzigd dat er nu andere regels zouden gelden op grond waarvan het nu niet meer zou zijn toegestaan om op meer plaatsen verkiezingsborden neer te zetten.

Graag verneem ik of de inmiddels gevoerde correspondentie aanleiding is om het aanvankelijk ingenomen standpunt te wijzigen, in die zin, dat het de politieke partijen in Papendrecht alsnog wordt toegestaan, overeenkomstig het vigerende beleid verkiezingsborden te mogen plaatsen.

Gelet op de spoedeisendheid van deze kwestie, stel ik het zeer op prijs indien ik uiterlijk morgenochtend reactie op mijn vraag mag vernemen. Bij voorbaat dank daarvoor!

Met vriendelijke groet,

Ruud Lammers.





ONAFHANKELIJK PAPENDRECHT

Aan de Burgemeester van de gemeente Papendrecht,
T.a.v. de heer Aart-Jan Moerkerke
Markt 22
3351 PB Papendrecht

Papendrecht donderdag 22 februari 2018
Onderwerp Plaatsen van verkiezingsborden / campagne Gemeenteraadsverkiezingen

Geachte heer Moerkerke, beste Aart-Jan,

Aan de hand van de inhoud van uw e-mailbericht van vanmiddag stel ik vast:

- dat de APV en het Uitvoeringsbesluit (uit 2010) ten tijde van de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 geen beletsel vormden om – door alle politieke partijen – sandwichborden in Papendrecht te plaatsen;
- dat het college van B&W daar blijkbaar nu verandering in wil brengen;
- dat die wens om de aanpak van de verkiezingscampagne te veranderen voor het eerst is meegedeeld door middel van de brief van 18 januari jl. van het college;
- dat uit die brief volgt dat (naast het plakken van verkiezingsposters op de algemene aanplakborden) en in tegenstelling tot het tot nog toe vigerende beleid het voor politieke partijen in Papendrecht voortaan uitsluitend nog maar zou zijn toegestaan gebruik te maken van commercieel geëxploiteerde borden;
- dat de grondslag daarvoor niet kan zijn gelegen in de bij de brief van 18 januari jl. gevoegde Richtlijnen Buitenreclame, onder meer omdat deze niet zien op verkiezingsposters;
- dat daarmee de juridische grondslag voor deze wijziging in het beleid vooralsnog ontbreekt;
- dat zelfs indien alsnog zou blijken dat daarvoor wel een juridische grondslag bestaat, het in de brief van 18 januari jl. door het college aangekondigde nieuwe beleid tot gevolg heeft, dat in Papendrecht uitsluitend de landelijk vertegenwoordigde politieke partijen in Papendrecht – dus alle partijen die thans deel uitmaken van de coalitie en het college in Papendrecht – aanzienlijk ruimere mogelijkheid hebben om hun partij door middel van verkiezingsposters onder de aandacht van de inwoners van Papendrecht te brengen, immers zij ontvangen vanuit hun landelijke partijen financiële ondersteuning ten behoeve van de verkiezingscampagne;

- dat het college met de brief van 18 januari jl. de politieke partijen in Papendrecht die niet landelijk vertegenwoordigd zijn, waaronder begrepen Onafhankelijk Papendrecht, feitelijk in die mogelijkheden ernstig beperkt, daar waar niet landelijk vertegenwoordigde partijen in Papendrecht immers niet beschikken over een zodanige financiële ondersteuning;
- dat de uitvoering van een dergelijk gewijzigd beleid en zo kort voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 op gespannen voet staat met (onder meer) het democratisch proces, het grondrecht van vrijheid van meningsuiting en het gelijkheidsbeginsel.

Uw reactie is daarom voor Onafhankelijk Papendrecht aanleiding om op 08 maart aanstaande tijdens de Raadsvergadering bijgaande motie in te dienen (bijlage).

Wij nodigen hierbij alle politieke partijen in Papendrecht van harte uit om in het belang van het democratische proces de motie te steunen.

Met vriendelijke groet,

Ruud Lammers.





ONAFHANKELIJK PAPENDRECHT

Motie verkiezingsborden

**De gemeenteraad van de gemeente Papendrecht, in openbare vergadering
bijeen op 08 maart 2018,**

Neemt in overweging:

- dat de APV en het Uitvoeringsbesluit (uit 2010) ten tijde van de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 geen beletsel vormden om – door alle politieke partijen – sandwichborden in Papendrecht te plaatsen;

Spreekt uit:

- dat het college van B&W daar blijkbaar nu verandering in wil brengen;
- dat die wens om de aanpak van de verkiezingscampagne te veranderen voor het eerst is meegedeeld door middel van de brief van 18 januari jl. van het college;
- dat uit die brief volgt dat (naast het plakken van verkiezingsposters op de algemene aanplakborden) en in tegenstelling tot het tot nog toe vigerende beleid het voor politieke partijen in Papendrecht voortaan uitsluitend nog maar zou zijn toegestaan gebruik te maken van commercieel geëxploiteerde borden;
- dat de grondslag daarvoor niet kan zijn gelegen in de bij de brief van 18 januari jl. gevoegde Richtlijnen Buitenreclame, onder meer omdat deze niet zien op verkiezingsposters;
- dat daarmee de juridische grondslag voor deze wijziging in het beleid vooralsnog ontbreekt;
- dat zelfs indien alsnog zou blijken dat daarvoor wel een juridische grondslag bestaat, het in de brief van 18 januari jl. door het college aangekondigde nieuwe beleid tot gevolg heeft, dat in Papendrecht uitsluitend de landelijk vertegenwoordigde politieke partijen in Papendrecht – dus alle partijen die thans deel uitmaken van de coalitie en het college in Papendrecht – aanzienlijk ruimere mogelijkheid hebben om hun partij door middel van verkiezingsposters onder de aandacht van de inwoners van Papendrecht te brengen, immers zij ontvangen vanuit hun landelijke partijen financiële ondersteuning ten behoeve van de verkiezingscampagne;

- dat het college met de brief van 18 januari jl. de politieke partijen in Papendrecht die niet landelijk vertegenwoordigd zijn, waaronder begrepen Onafhankelijk Papendrecht, feitelijk in die mogelijkheden ernstig beperkt, daar waar niet landelijk vertegenwoordigde partijen in Papendrecht immers niet beschikken over een zodanige financiële ondersteuning;
- dat de uitvoering van een dergelijk gewijzigd beleid en zo kort voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 op gespannen voet staat met (onder meer) het democratisch proces, het grondrecht van vrijheid van meningsuiting en het gelijkheidsbeginsel.

Verzoekt hierbij het college om:

- het plaatsen van verkiezingsborden (sandwichborden) vanaf 9 maart tot en met 25 maart 2018 door de politieke partijen in Papendrecht alsnog toe te staan;

En gaat over tot de orde van de dag.

Fractie Onafhankelijk Papendrecht,
de heer R. Lammers.

ECLI:NL:PHR:2005:AU2030

Instantie	Parket bij de Hoge Raad
Datum uitspraak	25-10-2005
Datum publicatie	25-10-2005
Zaaknummer	03412/04
Formele relaties	Arrest Hoge Raad: ECLI:NL:HR:2005:AU2030
Rechtsgebieden	Strafrecht
Bijzondere kenmerken	-
Inhoudsindicatie	's Hofs oordeel dat posters voor culturele evenementen waarvoor een toegangsprijs dient te worden betaald, in beginsel reclame is ex art. 56.2.d APV Groningen, getuigt niet van een onjuiste rechtsopvatting. 's Hofs oordeel dat geen feiten en omstandigheden aannemelijk zijn geworden op grond waarvan moet worden geoordeeld dat ingevolge genoemd APV-artikel het bewezenverklaarde aanplakken van een poster op een plakzuil niet strafbaar is, is niet onbegrijpelijk in het licht van de door het hof in aanmerking genomen omstandigheden (de poster bevatte de tekst "Progressive dance"; verdachte plakte vrijwel uitsluitend commerciële reclame in opdracht van Project 2 Buitenreclame BV, die daartoe orders ontving van verschillende bedrijven; het ging daarbij vrijwel altijd om evenementen waarvoor toegangsgeld werd geheven). In aanmerking genomen hetgeen namens verdachte is aangevoerd over de (tekst van de) poster (dat het geen handelsreclame is ex art. 7 Gw), behoefde 's hofs oordeel geen nadere motivering.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOL 2005, 604

Conclusie

Nr. 03412/04

Mr. Knigge

Zitting 30 augustus 2005

Conclusie inzake:

[verdachte]

1. De verdachte is door het Gerechtshof te Leeuwarden bij arrest van 28 mei 2004 wegens "overtreding van het bepaalde in artikel 56, eerste lid, aanhef en onder b van de APV-gemeente Groningen 1994" veroordeeld tot één week hechtenis, voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaren en tot een geldboete van € 160,- subsidiair drie dagen hechtenis. Voorts heeft het Hof de in het arrest genoemde in beslag genomen voorwerpen verbeurd verklaard.

2. Deze zaak hangt samen met de zaken met nummers 03413/04, 03414/04, 03415/04, 03416/04 en 03417/04, in welke ik vandaag eveneens concludeer.

3. Namens de verdachte heeft mr. A.A. Westers, advocaat te Groningen, bij schriftuur twee middelen van cassatie voorgesteld.

4. In het eerste middel wordt geklaagd dat het Hof een ter terechtzitting in hoger beroep gevoerd verweer op ontoereikende gronden heeft verworpen.

5. Ten laste van de verdachte is bewezenverklaard dat:

" hij, op 11 november 2002, te en in de gemeente Groningen, op een gedeelte van een onroerend goed zichtbaar vanaf de weg, het Zuiderdiep, te weten op een plakzuil, zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende, posters heeft aangeplakt".

6. Art. 56 APV-gemeente Groningen 1994 luidt als volgt(1):

"1. Het is verboden, op de weg of op dat gedeelte van een onroerende zaak, dat vanaf de weg zichtbaar is:

(...)

b. een aanplakbiljet of een ander geschrift, afbeelding of aanduiding aan te plakken of op andere wijze aan te brengen of te doen aanbrengen.

(...)

2. Het in het eerste lid gestelde verbod is niet van toepassing, indien:

a. gehandeld wordt krachtens wettelijk voorschrift;

b. gehandeld wordt met schriftelijke toestemming van de rechthebbende op de weg;

c. gehandeld wordt met schriftelijke toestemming van de rechthebbende op dat gedeelte van een onroerende zaak dat vanaf de weg zichtbaar is;

d. gebruik gemaakt wordt van door burgemeester en wethouders aangewezen plakobjecten die uitsluitend zijn te gebruiken voor het aanbrengen van meningsuitingen, voor zover het geen reclame betreft."

7. Het Hof heeft het in het middel bedoelde verweer in de bestreden uitspraak als volgt samengevat en verworpen:

"Ter zitting van het hof heeft verdachtes raadsman, zakelijk weergegeven, betoogd dat

- in de onderhavige zaak geen sprake is van het plakken van handelsreclame;

- art. 10 EVRM geen mogelijkheid biedt tot beperking van het recht op vrije meningsuiting in het belang van een gemeentelijk welstandsbeleid;

- in de gemeente Groningen onvoldoende 'vrije plakplekken' zijn aangewezen, dat daarnaast de zogenaamde 'aanbestedingsprocedure' een ernstige beperking van het recht tot het plakken van posters oplevert en dat derhalve het plakverbod in de APV van de gemeente Groningen onverbindend is wgens strijd met art. 7 Grondwet en art. 10 EVRM.

Voor de beoordeling van het verweer is het volgende van belang.

Toepassing van art 56, eerste lid onder b van de APV-gemeente Groningen 1994 is onverenigbaar met art. 7 Grondwet indien bijzondere plaatselijke omstandigheden meebrengen dat genoemd verbod in feite geen gebruik van enige betekenis van het onderhavige middel van bekendmaking openlaat. Art. 56, eerste lid onder b APV-gemeente Groningen 1994 zou in dit geval buiten toepassing moeten worden gelaten. Het enkele feit dat in de gemeente Groningen onvoldoende plakobjecten als bedoeld in art. 56, tweede lid onder d APV-gemeente Groningen 1994 beschikbaar zouden zijn brengt echter

naar het oordeel van het hof niet reeds mee dat geen gebruik van enige betekenis voor het plakken van aanplak- biljetten als middel van bekendmaking overblijft. Uit het onderzoek ter terechtzitting van het hof is aannemelijk geworden dat verdachtes werkgever, [A] BV, beschikt over een gedoogvergunning om posters te plakken op verkeersregel- installatiekasten in de gemeente Groningen; daarnaast is geenszins aannemelijk geworden dat verdachte pogingen in het werk heeft gesteld om, al dan niet tegen betaling, toestemming van andere rechthebbenden dan de gemeente Groningen te verkrijgen voor het plakken van posters. Reeds daarom kan niet worden gesteld dat in de gemeente Groningen geen mogelijkheid van enige betekenis resteert voor het plakken van posters als middel van bekendmaking en verspreiding.

Naar het oordeel van het hof is toepassing van art. 56, eerste lid onder b APV-gemeente Groningen 1994 -geplaatst in Hoofdstuk 5, Andere onderwerpen betreffende de huishouding van de gemeente- evenmin in strijd met art. 10 EVRM. Art. 56, eerste lid onder b van voormelde verordening brengt weliswaar een beperking mee van de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting als bedoeld in art. 10 EVRM, maar deze beperking is voorzien bij een wettelijke regeling die voldoet aan de eisen van voorzienbaarheid en toegankelijkheid. Bovendien is de beperking die de bepaling uit voornoemde APV op het recht van vrije meningsuiting meebrengt noodzakelijk in een democratische samenleving, ter voorkoming van wanordelijkheden en ter bescherming van de rechten van anderen; de beperking voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Aan dit oordeel doet niet af het enkele feit dat in de gemeente Groningen onvoldoende plakobjecten als bedoeld in art. 56, tweede lid onder d APV-gemeente Groningen 1994 beschikbaar zouden zijn."

8. Ik stel voorop dat de vraag of art. 56 van de APV-gemeente Groningen 1994 verbindend is, in abstracto dient te worden beoordeeld, dus los van de voorliggende strafzaak. Van de vraag of in casu sprake was van "handelsreclame" (die in art. 7 lid 4 GW wordt uitgezonderd), kan dus worden geabstraheerd.(2) Ook behoeft niet te worden vooruit gelopen op de vraag of het in casu ging om "reclame" in de zin van art. 56 lid 2 sub d van de genoemde APV. Die vraag komt bij de bespreking van het tweede middel aan de orde.

9. Van de werking van art. 7 GW is zoals gezegd "handelsreclame" uitgezonderd. Dat betekent mijns inziens dat een APV die het aanplakken van "handelsreclame" volledig onmogelijk maakt, maar alle andere reclame vrij laat, niet wegens strijd met art. 7 GW onverbindend kan worden verklaard. Omgekeerd geldt dan dat een APV die het aanplakken van (kort gezegd) ideële reclame totaal onmogelijk maakt, maar het commerciële plakken geen strobreed in de weg legt, toch wegens strijd met art. 7 GW onverbindend dient te worden verklaard. Dat er in de desbetreffende gemeente op zich volop kan worden geplakt (de hele stad kan vergeven zijn van de aangeplakte reclame), doet daaraan dus niet af. Daarmee wil betoogd zijn dat het bij de vraag of in de gemeente Groningen voor "plakken" als middel van verspreiding gebruiksmogelijkheden van enige betekenis zijn overgebleven, gaat om de vraag of die mogelijkheden er zijn voor niet-handelsreclame. De mogelijkheden en onmogelijkheden die er zijn om handelsreclame aan te plakken, doen in beginsel niet ter zake.

10. Nu is deze benadering weinig praktisch. In de eerste plaats omdat het onderscheid tussen "handelsreclame" en andere uitingen weinig duidelijk is en derhalve niet altijd eenvoudig te maken. In de tweede plaats omdat de gebruiksmogelijkheden elkaar in de praktijk veelal zullen overlappen. Een meer pragmatische benadering is daarom na te gaan of voor alle soorten uitingen gebruiksmogelijkheden van enige betekenis zijn overgebleven. Als dat het geval is, kan van strijd met art. 7 GW geen sprake zijn.

11. Bij de vraag of de desbetreffende APV-bepaling wegens strijd met art. 10 EVRM buiten toepassing moet worden gelaten, ligt alles een slagje anders. In de eerste plaats gaat het daarbij juist wel om een toetsing in concreto. De vraag is of het recht op vrije meningsuiting van deze verdachte in dit concrete geval is geschonden. In dat kader is dus wel van belang of het beroep op de exceptie van art. 56 lid 2 onder d van de APV slaagt of niet. Als de verdachte wordt ontslagen van rechtsvervolging omdat het onderhavige plakken niet strafbaar is, kan niet van een schending van art. 10 EVRM worden gesproken. In de tweede plaats wordt in het kader van art. 10 EVRM geen (scherp) onderscheid

gemaakt tussen ideële en commerciële reclame. In de derde plaats speelt de vraag of gebruiksmogelijkheden van enige betekenis zijn overgebleven, in het kader van art. 10 EVRM mogelijk een minder prominente rol. Van meer betekenis zou wel eens kunnen zijn of er voldoende andere mogelijkheden zijn om de mening te uiten.

12. Wat de consequenties van deze (mogelijke) verschillen zijn, behoeft hier geen bespreking. In het middel wordt weliswaar geklaagd over schending van art. 10 EVRM, maar die klacht wordt in de toelichting op het middel op geen enkele wijze uitgewerkt. Ik meen daarom dat daaraan voorbij mag worden gegaan.

13. In het middel wordt opgekomen tegen 's Hofs oordeel dat niet aannemelijk is geworden dat in de gemeente Groningen tengevolge van de aangevoerde omstandigheden geen gebruiksmogelijkheden van enige betekenis van het onderhavige middel van verspreiding en bekendmaking overblijven. Dit oordeel, dat sterk feitelijk van aard is, kan in cassatie slechts in beperkte mate worden getoetst.

14. Of de overwegingen van het Hof de verwerping van het verweer kunnen dragen, moet beoordeeld worden in het licht van de terzake geldende jurisprudentie. Uit die jurisprudentie kan worden afgeleid dat de Hoge Raad geen hoge eisen stelt aan de feitelijke gebruiksmogelijkheden. Van gebruik "van enige betekenis" is met andere woorden al vrij snel sprake. Ik wijs in dit verband met name op HR 17 oktober 1989, NJ 1990, 222 (Tilburgse plakverordening). In deze zaak was van door de gemeente ter beschikking gestelde, "openbare" plakplaatsen geen sprake. De enige mogelijkheid die overbleef, was het beleefd benaderen van de rechthebbenden met het verzoek om, al dan niet tegen betaling, op hun eigendommen te mogen plakken. De rechtbank overwoog dat niet aannemelijk was geworden dat de plaatselijke omstandigheden in Tilburg zo bijzonder waren dat rechthebbenden aldaar op grote schaal weigerden op dergelijke verzoeken in te gaan. De Hoge Raad oordeelde dat het desbetreffende verweer was verworpen op gronden welke die verwerping konden dragen. Voor verdere toetsing was in cassatie geen plaats.

15. Gelet op het voorgaande zijn de overwegingen van het Hof naar mijn oordeel niet onbegrijpelijk. Het Hof stelt in de eerste plaats vast dat de gemeente Groningen aan verdachtes werkgever ([A] BV) een gedoogvergunning heeft verstrekt voor het plakken van posters op verkeersregelinstallatiekasten. Daarin ligt besloten dat particulieren, bedrijven en organisaties zich met hun posters tot de genoemde BV kunnen wenden, die dan die posters voor hen aanplakt. Dat is een niet onbelangrijke gebruiksmogelijkheid, waaraan mijns inziens niet afdoet dat - naar ik aanneem - voor de diensten van de BV betaald moeten worden. Het Hof stelt in de tweede plaats dat niet aannemelijk is geworden dat verdachte pogingen in het werk heeft gesteld om van andere rechthebbenden dan de gemeente Groningen toestemming te verkrijgen voor het plakken van posters. Daarmee bedoelt het Hof kennelijk dat (nu de verdachte zelfs niet heeft aangevoerd dat tevergeefs is gepoogd particulieren te benaderen) niet aannemelijk is geworden dat rechthebbenden in Groningen - waarbij ook gedacht moet worden aan café's en winkels - op grote schaal weigeren om de gevraagde toestemming te geven. Dat het, zoals in de toelichting op het middel wordt aangevoerd, een feit van algemene bekendheid zou zijn dat particulieren niet snel de gevraagde toestemming geven, zelfs niet als daarvoor wordt betaald, beschouw ik niet als een serieus bezwaar tegen de overwegingen van het Hof.

16. In de toelichting op het middel wordt aangevoerd dat het Hof de door de verdediging aangevoerde omstandigheid dat de aanbestedingsprocedure in de gemeente Groningen ernstige beperking van het recht tot het plakken van posters oplevert niet heeft meegenomen. De steller van het middel ziet eraan voorbij dat het Hof heeft overwogen dat het verweer dat er geen gebruik van enige betekenis voor het plakken van aanplakbiljetten als middel van bekendmaking overblijft, "reeds" om de onder 15 genoemde redenen niet kan slagen. Nu die overweging de verwerping van het verweer kan dragen, behoeft het Hof op hetgeen nog meer was aangevoerd, niet afzonderlijk in te gaan.

17. Het tweede middel behelst de klacht dat het Hof het beroep op de in art. 56 lid 2 onder d APV-

gemeente Groningen 1994 vervatte strafuitsluitingsgrond ten onrechte, althans onvoldoende gemotiveerd heeft verworpen.

18. De verdediging heeft ter terechtzitting in hoger beroep van 14 mei 2004 onder meer het volgende aangevoerd:

"De onderhavige affiches zijn posters die oproepen voor culturele evenementen zoals tentoonstellingen, theatervoorstellingen, exposities en diverse optredens. Dit betreft een uitnodiging van mensen en instellingen die middels hun culturele evenement een mening of een idee te verkondigen hebben. Dit betreft dan ook de zogenaamde ideële reclame en geen handelsreclame in de zin van artikel 7 van de grondwet.

(...)

Parketnummers (...) 2400979-03

Plaats: Groningen

Posters: voor culturele evenementen

APV: verbiedt plakken buiten vrije plakplekken

Commerciële reclame gaat via uitbestedingsprocedures, vergunning verstrekken aan één bedrijf. Organisatoren van culturele evenementen en kunstenaars die hun exposities willen kenbaar maken zijn dan gebonden aan het ene commerciële bedrijf met de vergunning. Slechts tegen hoge betaling kunnen zij dan inlichtingen verzorgen.

Culturele evenementen vallen onder de bescherming van artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM. Inwoneraantal Groningen meer dan 170.000 mensen. Groningen heeft slechts zeven vrije plakplekken. Dit is volstrekt onvoldoende.

(...)

cliënt heeft poster geplakt op de plakzuil aan het Zuiderdiep te Groningen. Hiervoor is geen toestemming nodig. Er dient derhalve vrijspraak te volgen."

19. Het hof heeft dit verweer in de bestreden uitspraak als volgt verworpen:

"Ter terechtzitting heeft de raadsman van verdachte betoogd dat verdachte van het hem telastegelegde moet worden vrijgesproken nu hij een poster heeft geplakt op een plakzuil, naar het hof begrijpt een plakobject in de zin van art. 56, tweede lid onder d APV-gemeente Groningen 1994.

Uit de het tot bewijs gebezigde proces-verbaal van verbalisanten Hage en Timmer blijkt dat verdachte op bedoelde plakzuil een poster heeft geplakt met de tekst "Progressive dance". Een nadere omschrijving van de inhoud van de poster ontbreekt in het genoemd proces-verbaal. De advocaat-generaal was niet in staat ter terechtzitting van het hof de betreffende poster over te leggen; ook de advocaat beschikte niet over een exemplaar van de poster. Uit het samenstel van zaken die onder de parketnummers 24-00959-03, 24-00960-03, 24-00961-03, 24-00962-03, 24-00963-03 en 24-00964-03, door het hof op de zitting van 14 mei 2004 gelijktijdig behandeld, blijkt echter dat verdachte vrijwel uitsluitend commerciële reclame plakte in opdracht van [A] BV, die daartoe orders ontving van verschillende bedrijven. Het ging daarbij vrijwel zonder uitzondering om evenementen waarvoor toegangsgeld werd geheven. Mede in aanmerking genomen het opschrift van de poster -"Progressive dance"- is het hof derhalve van oordeel dat het niet aannemelijk is geworden dat de bijzondere strafuitsluitingsgrond van art. 56, tweede lid onder d APV-gemeente Groningen van toepassing is ter zake van het de verdachte tenlastegelegde feit."

20. Het proces-verbaal van de terechtzitting van 14 mei 2004, alwaar de in de verwerping van het verweer genoemde zaken gelijktijdig zijn behandeld, houdt onder meer het volgende in:

"De advocaat-generaal toont acht posters die in deze zaak in beslag zijn genomen en voegt deze bij het dossier:

- Jake & Dinos Chapman (Groninger Museum)
- Black Uhuru (De Oosterpoort Groningen, entree)
- DJ Pavo (Hardhouse Xbass Party Drachten)
- Nederlands Blazers Ensemble (De Oosterpoort Groningen, entree)
- De Dijk (De Oosterpoort Groningen, entree)
- Orchestra Boabab (De Oosterpoort Groningen, entree)
- Level 42 (De Oosterpoort Groningen, entree)
- Los Losbos (De Oosterpoort Groningen, entree)

21. In de toelichting op het middel wordt betoogd dat 's Hofs overwegingen niet de mogelijkheid uitsluiten dat de door de verdachte aangeplakte poster geen commerciële inhoud heeft, nu niet is vast komen te staan wat de precieze inhoud van de poster is.

22. Mede gelet op het verhandelde ter zitting begrijp ik 's Hofs overwegingen aldus, dat daarin als kennelijk oordeel van het Hof besloten ligt dat posters voor culturele activiteiten waarvoor entree moet worden betaald, in de regel - dat wil zeggen uitzonderlijke omstandigheden daargelaten - "reclame" vormen in de zin van art. 56 lid 2 sub d van de APV-Groningen 1994. Ik bespreek eerst de vraag of dat oordeel getuigt van een onjuiste rechtsopvatting.

23. Voor zover ik heb kunnen nagaan, ontbreekt op genoemde APV-bepaling een toelichting.(3) Een voor de hand liggende gedachte is dat de gemeentewetgever heeft willen aansluiten bij het begrip "handelsreclame" zoals dat in art. 7 lid 4 GW wordt gebezigd. In zijn conclusie bij HR 1 april 1997, NJ 1997, 457 stelt mijn ambtsgenoot Machielse dat op grond van "de overheersende tendens in de wetsgeschiedenis" onder "handelsreclame" verstaan moet worden: "iedere vorm van openbare aanprijzing van goederen en diensten voor commerciële doeleinden". Daaronder valt zijns inziens ook reclame gemaakt voor culturele activiteiten waarvoor entreegeld wordt geheven.

24. De Hoge Raad heeft in genoemd arrest het geven van een antwoord op de vraag wat onder "handelsreclame" moet worden verstaan, weten te vermijden. Misschien duidt dat erop dat het om een moeilijke vraag gaat, die zich niet eenvoudig laat beantwoorden. De wetsgeschiedenis is bepaald niet eenduidig, zoals Machielse zelf in zijn conclusie al aangeeft. Daarbij komt dat de ratio van art. 7 lid 4 GW enigszins dubieus is. In het licht van het feit dat handelsreclame wél onder de bescherming van art. 10 EVRM valt, is een restrictieve uitleg van het begrip "handelsreclame" niet onverdedigbaar. Er valt met andere woorden wat voor te zeggen om dat begrip restrictiever uit te leggen dan op grond van de overheersende tendens in de wetsgeschiedenis zou kunnen worden aangenomen.

25. Aan het voorgaande ontleen ik een argument om de uitleg van art. 7 lid 4 GW niet zonder meer beslissend te laten zijn voor de uitleg van het begrip "reclame" in de APV van Groningen. Daarvoor pleit niet alleen het verschil in terminologie ("reclame" versus "handelsreclame"), maar ook en vooral het verschil in functie van de beide bepalingen. De functie van art. 7 lid 4 GW is het beperken van de grondwettelijke bescherming van de vrije meningsuiting. Een restrictieve uitleg, die zich enigszins losmaakt van de wetsgeschiedenis, is hier wellicht te bepleiten. De functie van art. 56 lid 2 sub d APV-Groningen 1994 is een andere. Deze exceptie beoogt ruimte te scheppen voor het kosteloos maken van propaganda voor "zuiver" ideële doeleinden. Een restrictieve uitleg van het begrip "reclame" zou tot gevolg hebben dat de door B & W voor het aanbrengen van "meningsuitingen" aangewezen "aanplakobjecten" binnen de kortste keren volgeplakt zijn met reclame voor (semi)-commerciële activiteiten. De zuiver ideële propaganda, waarvoor de objecten in elk geval primair zijn bedoeld, komt dan snel in het gedrang.

26. Op grond van het voorgaande wil ik bepleiten om de uitleg van het begrip "reclame" in art. 56 van de bedoelde APV alleen op afstand te koppelen aan die van het begrip "handelsreclame" in art. 7 lid 4 GW. Dat wil zeggen dat het mij aannemelijk lijkt dat de gemeentewetgever destijds heeft willen aansluiten bij de "overheersende tendens" in de geschiedenis van de Grondwetsbepaling. Die historische interpretatie levert hier een aanvaardbaar resultaat op.

27. Mijn conclusie is dat 's Hofs hiervoor, onder 22 weergegeven oordeel niet getuigt van een verkeerde rechtsopvatting.

28. Uit de inhoud van het verweer en de overwegingen van het Hof leid ik af dat het Hof heeft geoordeeld dat weliswaar aannemelijk is geworden dat de aangeplakte poster betrekking had op een culturele activiteit, maar dat niet aannemelijk is geworden dat voor die activiteit geen entree behoefde te worden voldaan, dan wel dat, hoewel entree werd geheven, desondanks op grond van uitzonderlijke omstandigheden moet worden aangenomen dat geen sprake was van "reclame" in de zin van art. 56 lid 2 sub d van de APV.

29. Door te oordelen dat feiten en omstandigheden die tot acceptatie van het verweer moeten leiden, niet aannemelijk zijn geworden, heeft het Hof de juiste maatstaf aangelegd.⁽⁴⁾ Ik vind het oordeel daarnaast niet onbegrijpelijk, in het licht van de door het Hof genoemde omstandigheden:

(i) dat de poster het opschrift "Progressive dance" draagt;

(ii) dat de verdachte, gelet op de gelijktijdig met de onderhavige zaak door het Hof behandelde zaken, vrijwel uitsluitend commerciële reclame plakke in opdracht van bedrijven;

(iii) dat die reclame vrijwel zonder uitzondering betrekking had op evenementen waarvoor toegangsgeld werd geheven.

30. Aan het middel ligt de opvatting ten grondslag dat het Hof de mogelijkheid had moeten uitsluiten dat de onderhavige poster een niet-commerciële inhoud had. Deze opvatting deel ik niet. De feiten die aan de aanvaarding van een exceptie ten grondslag worden gelegd, moeten aannemelijk zijn geworden. Het is dus niet zo dat een exceptie reeds moet worden aangenomen als niet uitgesloten is dat daartoe aanleiding gevende feiten zich hebben voorgedaan.

31. Opgemerkt zij nog dat dat van een verdachte die zich op een strafuitsluitingsgrond beroept behulpzaamheid mag worden gevergd bij het stellen en het controleerbaar maken van de feiten waarop hij een beroep doet.⁽⁵⁾ De verdediging heeft zeer weinig naar voren gebracht met betrekking tot de inhoud van de onderhavige poster. Ook in dit licht vind ik het niet onbegrijpelijk dat - nu de gestelde feiten op zich onvoldoende zijn om tot aanvaarding van het verweer te leiden - het Hof heeft geoordeeld dat ook overigens geen feiten aannemelijk zijn geworden die maken dat het verweer zou moeten worden aanvaard.

32. De middelen falen. Het eerste middel kan worden afgedaan met de aan art. 81 RO ontleende motivering. Gronden waarop de Hoge Raad ambtshalve de aangevallen beslissing zou moeten vernietigen heb ik niet aangetroffen.

33. Deze conclusie strekt tot verwerping van het beroep.

De Procureur-Generaal

bij de Hoge Raad der Nederlanden

AG

1 Op 30 juli 2005 is een nieuwe APV in werking getreden (Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2005). Een verandering van wetgeving in de zin van art. 1 lid 2 Sr levert deze wijziging mijns inziens niet op.

2 Vgl. HR 1 april 1997, NJ 1997, 457, waarin de Hoge Raad in het midden liet of sprake was van "handelsreclame" en het middel verwierp omdat er - kort gezegd - voldoende gebruiksmogelijkheden waren.

3 Een woordvoerster van de gemeente verwees naar de toelichting op de modelverordening van de VNG. De oude, in casu van toepassing zijnde APV-bepaling wijkt echter qua opzet en terminologie af van deze modelverordening. De toelichting is bovendien recent geschreven of althans geactualiseerd, zodat zij geen deel kan hebben uitgemaakt van de wordingsgeschiedenis van de bedoelde APV-bepaling. Overigen houdt deze toelichting niets in over de uitleg van de term (handels)reclame.

4 Van Dorst, Cassatie in strafzaken, 5e, blz. 218; Knigge, Leerstukken van strafprocesrecht, 5e, blz. 225 en Corstens, a.w., blz. 682 t/m 683. Vgl. HR 3 juli 2001, NJ 2001, 537; HR 15 oktober 2002, LJN: AE6866; HR 11 oktober 1983, NJ 1984, 206 en HR 17 januari 1984, NJ 1984, 461.

5 Vgl. De Hullu, Materieel strafrecht, 2e, blz. 378.