Gemeente Amsterdam
Stadsdeel Zuid

Beleidsrealisatie Fysiek Domein
OR, Milieu, Economie en Kunst

Memo

Aan Dagelijks Bestuur

Van

Datum 14 september 2011

Onderwerp Beleidsregel gedenktekens openbare ruimte

1. Aanleiding

Er zijn recentelijk twee verzoeken binnengekomen voor plaatsing van gedenktekens. Regelmatig komen er verzoeken voor het plaatsen van gedenktekens binnen: o.a. voor Stolpersteine (kleine herdenksteentjes op het trottoir voor de huizen van mensen die door de nazi's verdreven, gedeporteerd, vermoord of tot zelfmoord gedreven zijn) maar ook voor andersoortige gedenkvoorwerpen. Er ontbreekt nog een beleidslijn betreffende hoe om te gaan met verzoeken voor het plaatsen van gedenktekens voor oorlogsslachtoffers, slachtoffers van zinloos geweld en verkeersslachtoffers; dit terwijl er vanuit de gemeenschap een blijvende behoefte is aan het plaatsen van gedenktekens in de openbare ruimte. Het stadsdeel wil hieraan tegemoet komen maar heeft tegelijkertijd een verantwoordelijkheid als beheerder van de openbare ruimte.

Voor het behandelen van verzoeken tot plaatsing van stolpersteine wordt gewerkt met een niet-vastgestelde werkprocedure. Deze procedure wordt gebruikt voor het opstellen van de voorliggende beleidsregel voor gedenktekens.

Doel van het ontwikkelen van een beleidsregel over het plaatsen van gedenktekens is het bieden van een weloverwogen kader dat duidelijkheid verschaft over wat het stadsdeel wel en niet toestaat.

2. Beleidskader en uitgangspunten beleidsregel

Op het moment is er lokaal nog geen algemeen beleid ontwikkeld voor de plaatsing van gedenktekens. Vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn wel enkele uitgangspunten gegeven voor plaatsing van gedenktekens voor verkeersslachtoffers aan Rijkswegen. De brief van de minister laat de wegbeheerders (Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten en waterschappen) voldoende ruimte om een eigen invulling te geven aan het beleid ten aanzien van bermmonumenten en gedenktekens. Daardoor zijn de onderlinge verschillen groot.

Enkele provincies en gemeenten hebben echter goed uitgewerkt beleid[1] opgesteld voor de plaatsing van gedenktekens. Uit dit beleid is dan ook geput bij het opstellen van de voorliggende beleidsregel gedenktekens. Ook de bepalingen uit de Algemene Plaatselijke Verordening[2] en de interne werkprocedure ten aanzien van plaatsing van Stolpersteine vormen het kader voor het opstellen van deze beleidsregels gedenktekens.

Uitgangspunt van de beleidsregel voor gedenktekens is het ruimhartig omgaan met verzoeken voor plaatsing ervan. Gedenktekens dienen wel aan een aantal criteria te voldoen zodat deze geen gevaar of hinder in de openbare ruimte opleveren, aanstootgevend zijn of anderszins storend zijn. Aanvullend worden regels gesteld over eigendom, beheer en verwijdering. De gedenktekens blijven eigendom van degene die ze plaatst en deze persoon is ook verantwoordelijk voor het onderhoud. Het stadsdeel blijft echter verantwoordelijk voor de orde en veiligheid in de openbare ruimte en stelt vanuit die verantwoordelijkheid regels rondom plaatsing van gedenktekens.

In deze beleidslijn wordt de volgende **definitie** van een gedenkteken gebruikt: uiting van rouw ter herinnering aan personen of (historische) gebeurtenissen nabij de plek waar het incident of ongeval plaats vond. De uiting is van duurzaam materiaal eventueel aangevuld met tijdelijke, niet-duurzame elementen zoals bloemen.

Dit beleid geldt voor gedenktekens in de openbare ruimte van stadsdeel Zuid voor zover deze openbare ruimte daadwerkelijk onder verantwoordelijkheid van het stadsdeel valt. Wegen en bermen die in beheer zijn bij het Rijk of bij de Provincie vallen hierbuiten. Private en niet-openbare terreinen vallen buiten dit beleid. Het beleid voor gedenktekens is niet van toepassing op begraafplaatsen.

3. Beleidslijn gedenktekens

Er doen zich twee situaties voor:

1) Voor het plaatsen van een gedenkteken in de vorm van een vlakke (stoep)tegel is geen vergunning nodig. Wel moet een aanvraag tot plaatsing van een dergelijk voorwerp formeel voorgelegd worden aan de afdeling Beheer Openbare Ruimte van het stadsdeel zodat het gedenkteken getoetst kan worden aan de criteria die het stadsdeel hanteert (zie verder onder 3.1). Deze situatie doet zich in de praktijk het meeste voor.

2) Voor het plaatsen van een gedenkteken op de weg in de vorm van een beeld of andersoortig voorwerp is een vergunning van het dagelijks bestuur nodig op grond van artikel 4.3 lid 1 (zie bijlage 1). Dergelijke voorwerpen zijn namelijk niet aangewezen als categorieën waarvoor de vrijstelling van deze vergunningplicht geldt (zie APV 4.3 lid 2). De afdeling Vergunningen verzoekt de afdeling Beheer Openbare Ruimte vervolgens om de aanvraag te toetsen aan de criteria die het stadsdeel hanteert (zie verder onder 3.1).

In beide gevallen geldt dat het stadsdeel de gegevens van de initiatiefnemer vastlegt zodat deze te traceren is als het gedenkteken moet worden onderhouden, verplaatst of verwijderd. Op het moment dat de plaatsing van een gedenkteken niet wordt gemeld, lopen initiatiefnemers het risico dat de gemeente het gedenkteken zonder overleg verwijdert.

---

[1] Provincie Drenthe, provincie Noord- Brabant, gemeente Nieuwegein, gemeente Hellevoetssluis, gemeente Helmond, gemeente Nuenen, gemeente Geertruidenberg en gemeente Deurne. Voor zover bekend is er in Amsterdam geen centraalstedelijk beleid opgesteld, noch hebben Amsterdamse stadsdelen beleid ten aanzien van gedenktekens opgesteld.

[2] Artikelen 4.3, 4.6 en 4.13. Zie bijlage 2 voor de artikelen met toelichting

Om de aanvraag zo goed mogelijk te kunnen beoordelen (met name waar het de beoogde locatie en omvang betreft) is het van belang dat een tekening of foto van het te plaatsen gedenkteken wordt overhandigd, vergezeld van een kaart(je) waarop de exacte locatie staat aangegeven.

Op basis van artikel 4.13 APV is het verboden wegbedekking op te breken of te beschadigen. Bij plaatsing van gedenktekens zoals tegels is dit het geval. Het Dagelijks Bestuur is door het College gemandateerd hier ontheffing voor te verlenen. Voorstel is om automatisch ontheffing te verlenen voor het plaatsen van gedenktekens mits aan onderstaande voorwaarden en criteria voor plaatsing van gedenktekens is voldaan:

3.1) Toetsingscriteria

De aanvraag voor het plaatsen van een gedenkteken wordt door de afdeling Beheer Openbare Ruimte – op basis van de bepalingen in de APV – op onderstaande onderdelen getoetst:

1. Een gedenkteken mag niet boven of over de weg of vast te maken aan bomen of objecten die zijn bestemd voor of gebruikt worden ten behoeve van de openbare dienst (APV, artikel 4.2);

2. Een gedenkteken mag door omvang, vormgeving, constructie of plaats van bevestiging geen gevaar opleveren voor het doelmatig en veilig gebruik van de openbare ruimte (APV, artikel 4.6);
    a. Een gedenkteken mag alleen daar geplaatst en bezocht worden waar het de verkeersveiligheid niet in gevaar brengt. Dit gevaar kan veroorzaakt worden doordat het gedenktekens voorbijgangers afleidt van hun rijtaak, doordat er obstakels in de berm staan of doordat er voertuigen stoppen bij het gedenkteken voor bezoek of onderhoud;
    b. Een gedenkteken is niet scherp of anderszins gevaarlijk (bijvoorbeeld door slipgevaar bij een gladde gedenktegel);
    c. Een gedenkteken is in vorm en kleur niet overheersend in het straatbeeld en heeft een ingetogen karakter zodat het niet afleidt van de rijtaak.

3. Een gedenkteken mag door omvang, vormgeving, constructie of plaats van bevestiging geen belemmering vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg (APV, artikel 4.6);
    a. Er mag geen substantiële belemmering voor onderhoud- en wijkverzorging ontstaan door plaatsing van het gedenkteken. Objecten zoals kabels, leidingen en inspectieluiken van lichtmasten moeten bereikbaar blijven.
    b. Gedenktekens zijn in materiaal en vormgeving bestand tegen weersinvloeden en zijn vandalismebestendig in materiaal en vormgeving. Het gebruikte materiaal is bij voorkeur steen, roestvrij staal of hardhout.

4. Een gedenkteken mag door omvang, vormgeving, constructie of plaats van bevestiging niet in ernstige mate afbreuk doen aan het uiterlijk aanzien van de openbare ruimte (APV, artikel 4.6).
    a. Het gedenkteken heeft niet het karakter van een graf. Dit is immers niet passend binnen de openbare ruimte die hiervoor niet is ingericht;
    b. Het gedenkteken is beperkt van afmeting (in aanvulling op het ingetogen karakter). Het uitgangspunt is max 30 x 30 x 10 cm. De eis is dat het gedenkteken passend is binnen de omgeving. Dit kan betekenen dat wordt afgeweken van deze standaard maat met het zicht op de omgeving.

c. Het gedenkteken is niet bewust of onbewust aanstootgevend. Met aanstootgevend wordt bedoeld dat het gedenkteken kwetsend is voor groepen of individuen of de eerbaarheid schendt.

3.2) Bepalingen rondom plaatsing, eigendom en onderhoud

In principe is en blijft het gedenkteken in eigendom van de initiatiefnemer. Het object wordt echter wel geplaatst in de openbare ruimte. Het stadsdeel is als wegbeheerder verantwoordelijk voor de openbare ruimte. Om helderheid te scheppen in de taakverdeling tussen eigenaar van het gedenkteken en het stadsdeel gelden onderstaande regels omtrent plaatsing, eigendom en onderhoud van het gedenkteken. Deze afspraken worden schriftelijk bevestigd richting initiatiefnemer:

1. De initiatiefnemer zorgt voor plaatsing en onderhoud van het gedenkteken. De kosten voor aanschaf, plaatsing, onderhoud en verwijdering komen voor rekening van initiatiefnemer. Het stadsdeel zal beperkte kosten maken voor administratie en advisering; deze worden niet in rekening gebracht bij initiatiefnemer.

2. Plaatsing van een gedenkteken vindt plaats onder toezicht van een wijkmanager beheer openbare ruimte van het stadsdeel en/of in overleg met de wijkmanager.

3. Gedenktekens hebben een tijdelijk karakter en worden na 3 jaar verwijderd (vrijwel alle geraadpleegde gemeenten en provincies hanteren deze termijn). Uitgangspunt is dat een gedenkteken nabij de plek waar een slachtoffer viel vooral in de eerste periode na het incident van belang is voor de rouwverwerking.

   Van deze termijn kan worden afgeweken als een gedenkteken een algemeen maatschappelijk belang dient en persoonlijke rouwverwerking overstijgt. Denk hierbij aan gedenktekens voor slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog. Het stadsdeel behoudt zich het recht voor om deze gedenktekens op enig moment na het verstrijken van de 3 jaren termijn te (laten) verwijderen.

4. Voortijdige verplaatsing of verwijdering van een gedenkteken kan geschieden door initiatiefnemer of het stadsdeel. In het eerste geval meldt initiatiefnemer verplaatsing bij het stadsdeel zodat de administratie kan worden bijgewerkt en eventuele hulp bij verwijdering vanuit het stadsdeel kan worden geboden.

   Reden voor het stadsdeel om een gedenkteken (tijdelijk) te verwijderen:
   a. Het gedenkteken wordt klaarblijkelijk niet onderhouden;
   b. De weg of openbare ruimte worden heringericht of openbaar gebied wordt verkocht;
   c. Er zijn gegronde klachten over het gedenkteken bij het stadsdeel binnen gekomen.

   Bij verwijdering van een gedenkteken door het stadsdeel geldt de volgende procedure:
   a. Het stadsdeel stelt de eigenaar van het gedenkteken op de hoogte van verwijdering van het gedenkteken, mits de eigenaar traceerbaar is.
   b. Indien de initiatiefnemer niet bij de verwijdering aanwezig is, wordt het gedenkteken voor een periode van 6 weken bewaard door het stadsdeel. De eigenaar kan het gedenkteken gedurende deze periode opvragen.

5. Het stadsdeel is niet aansprakelijk voor beschadiging of vernieling van gedenktekens. Het is in principe voor iedereen mogelijk de gemeentelijke weg te betreden. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat het gedenkteken beschadigd of vernield wordt. De

gemeente aanvaardt hiervoor geen aansprakelijkheid. Wel adviseert zij de initiatiefnemer over plaatsing en constructie van het gedenkteken zodat de kans op beschadiging zo veel mogelijk beperkt kan worden.

3.3) Overgangsbepaling

Deze beleidslijn is van toepassing op alle aanvragen voor gedenktekens die ingediend worden vanaf het moment waarop deze beleidsregels in werking treden.

3.4) Hardheidsclausule

- In alle gevallen waarin deze beleidsregels niet voorzien beslist het dagelijks bestuur over het verzoek tot plaatsing van een gedenkteken.
- Het besluit van het dagelijks bestuur over plaatsing van een gedenkteken is niet voor beroep vatbaar.

3.5) Overige relevante wetgeving

Het bezoeken en onderhouden van het gedenkteken mag niet in strijd zijn met de plaatselijke geldende verordeningen zoals de APV, verbodsbepalingen overeenkomstig de artikelen en bijlagen uit het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990 (RVV 1990).

Bij plaatsing van gedenktekens aan private gebouwen kan een bouwverordening vereist zijn en kunnen er welstandscriteria gelden. Bij plaatsing van een gedenkteken aan of op een monument of erfgoed dient contact opgenomen te worden met Bureau Monumenten en Archeologie voor de voorwaarden waaraan voldaan moet worden.

Bijlage 1. Relevante artikelen APV incl. toelichting

Artikel 4.2 Vastmaken van voorwerpen

1. *Het is verboden voorwerpen aan te brengen boven of over de weg of vast te maken aan bomen of objecten die zijn bestemd voor of gebruikt worden ten behoeve van de openbare dienst*
2. *Het college kan van dit verbod ontheffing verlenen*

Toelichting

De inrichting van de openbare ruimte behoort tot de publieke taak. De openbare ruimte wordt door de gemeente -al dan niet tijdelijk- aangekleed met lantaarnpalen, kademuren, relingen, bomen, boombeschermers, hekwerken, straatmeubilair, fietsenrekken et cetera. Al deze voorwerpen worden ook wel aangeduid als voorwerpen bestemd voor de openbare dienst.

Het algemeen gestelde verbod ziet niet alleen op het door middel van touwen, kettingen, metalen draden et cetera vastmaken van zaken zoals fietsen, bromfietsen en aanhangwagens aan voorwerpen bestemd voor de openbare dienst, maar ook op het vastleggen van vaartuigen buiten de daarvoor bestemde haalkommen.

Hoewel er enige overlap bestaat tussen de verboden van de artikelen 4.2 en 4.3 zijn ze allebei gehandhaafd omdat ze een verschillend doel dienen.

Artikel 4.2 bevat een algemeen verbod op het vastmaken van voorwerpen aan gemeentelijke eigendommen. Van dit verbod kan in uitzonderlijke gevallen ontheffing worden verleend.

Artikel 4.3 Voorwerpen en stoffen op, aan, in of boven de weg

1. *Het is verboden zonder vergunning van het college voorwerpen of stoffen op, aan, in of boven de weg te plaatsen, aan te brengen, te hebben of te storten.*
2. *Het verbod geldt niet voor:*

   a) het uitsteken van vlaggen, wimpels of vlaggenstokken mits zij geen gevaar of hinder kunnen opleveren voor personen of zaken en niet voor reclame worden gebruikt;

   b) zaken waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard of waarop de artikelen 4.7 en 4.8 van toepassing zijn;

   c) voertuigen, met inbegrip van kinderwagens, kruiwagens en dergelijke kleine voertuigen;

   d) staanplaatsen en marktplaatsen als bedoeld in de Verordening op de straathandel;

   e) terrassen als bedoeld in artikel 3.1.2;

   f) reclame als bedoeld in artikel 1.1.5;

g) zaken die kortstondig op de weg worden geplaatst en noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van werkzaamheden, met inbegrip van laden en lossen, mits degene die de werkzaamheden verricht ervoor zorgt dat onmiddellijk na het beëindigen daarvan de zaken van de weg worden verwijderd en de weg wordt gereinigd.

3. Het verbod geldt niet voorzover in het onderwerp wordt voorzien door de Wet milieubeheer, de Telecommunicatiewet en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

Toelichting

In artikel 4.3 is een algemene vergunningplicht opgenomen voor het plaatsen van voorwerpen in de openbare ruimte. Onder het plaatsen wordt ook begrepen het zonder toestemming achterlaten van voorwerpen zoals winkelwagentjes. Vervolgens worden daarop in het tweede lid de nodige uitzonderingen gemaakt.

Artikel 4.6 Schade en hinder door voorwerpen
Het is verboden op, in, over of boven de weg voorwerpen of stoffen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard te plaatsen, aan te brengen of te hebben als deze door hun omvang, vormgeving, constructie of plaats van bevestiging schade kunnen toebrengen aan de weg,gevaar kunnen opleveren voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan dan wel een belemmering kunnen vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg of in ernstige mate afbreuk doen aan het uiterlijk aanzien van de openbare ruimte.

Toelichting

Het artikel is niet bedoeld om de verspreiding van gedachten of gevoelens aan banden te leggen, noch om beperkingen aan de inhoud daarvan te stellen.

Doel van de bepaling is de kwaliteit van de openbare ruimte en de veiligheid van de gebruikers daarvan te beschermen tegen voorwerpen die door hun omvang, vormgeving, constructie of plaats van bevestiging een aantasting kunnen vormen van de belangen die het artikel beoogt te beschermen.

Artikel 4.13 Werkzaamheden op of in de weg
1. *Het is verboden de wegbedekking op te breken of te beschadigen*
2. *Het college kan van dit verbod ontheffing verlenen*
3. *Het verbod geldt niet voor zover in het daar geregelde onderwerp wordt voorzien door het Wetboek van Strafrecht of de Verordening werken in de openbare ruimte.*

Toelichting

Met de inwerkingtreding van de Verordening Werken in de openbare ruimte (WIOR) vallen werkzaamheden aan de onder- en bovengrondse infrastructuur onder de werking van genoemde verordening. Artikel 4.13 is bedoeld als vangnet-artikel voor die gevallen die niet onder de reikwijdte van de WIOR kunnen worden gebracht.

Bijlage 2. Brief Minister Verkeer en Waterstaat inzake bermmonumenten

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2004

Per brief van 2 april 2004 heeft de Kamer aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (BZK) gevraagd om in overleg met de andere wegbeheerders en overige betrokken organisaties na te gaan of een uniforme aanpak mogelijk is ten aanzien van de plaatsing van gedenktekens voor verkeersslachtoffers.

Op 18 juni 2004 (bzk0400406) heeft de minister van BZK u gemeld dat de minister van Verkeer en Waterstaat inmiddels initiatief genomen heeft voor het bovengenoemde overleg. Verwacht werd dat de resultaten in augustus aan de Kamer konden worden gemeld.

De betrokken organisaties hebben aan Verkeer en Waterstaat gevraagd om een voorstel voor een uniforme aanpak te doen. Dit voorstel is gedaan en de eerste reacties waren positief. Enkele organisaties hebben echter meer tijd nodig dan ik had ingeschat voor overleg met hun achterban. Ik verwacht dat ik in oktober 2004 alle reacties binnen heb en u de resultaten kan melden.

Vooruitlopend daarop hanteer ik vanaf heden voor mijzelf de volgende lijn.

Wanneer een verkeersdeelnemer is verongelukt, ontstaat bij nabestaanden soms de wens om de plek waar hun dierbare een ongeval heeft gehad te gedenken met bloemen, een kruis of een aandenken. Dit kan helpen bij de rouwverwerking. Ik heb begrip voor deze wens en wil hier zo veel als mogelijk toestemming voor verlenen. Daarnaast kunnen gedenktekens bijdragen aan verhoging van het veiligheidsbesef van de weggebruikers.

Ik stel hieraan wel de volgende randvoorwaarden.

Een gedenkteken mag alleen daar geplaatst en bezocht worden waar het de verkeersveiligheid niet in gevaar brengt. Dit gevaar kan veroorzaakt worden doordat het gedenkteken voorbijgangers afleidt van hun rijtaak, doordat er obstakels in de berm staan of doordat er voertuigen stoppen bij het gedenkteken voor bezoek of onderhoud.

Voorafgaand aan een besluit van de wegbeheerder, i.c. Rijkswaterstaat, om wel of geen vergunning te verlenen voor het oprichten van een gedenkteken op een bepaalde locatie, zal dus nagegaan moeten worden of de verkeersveiligheid van weggebruikers hierdoor niet in gevaar komt. Een gedetailleerd afweegkader hiervoor is er niet. Dat is maatwerk en hangt af van lokale omstandigheden en de vorm en grootte van het gedenkteken. Daarom ben ik er geen voorstander van om een regeling hiervoor te ontwerpen.

Weggedeelten waar met hoge snelheid gereden wordt en/of waar de situatie ter plekke bijzondere aandacht vraagt van de weggebruiker zijn zelden veilige plekken zijn om een gedenkteken te plaatsen. Dit is het grootste gedeelte van het rijkswegennet. In veel gevallen zal daarom gezocht moeten worden naar een alternatieve plek voor een

Gemeente Amsterdam
Stadsdeel Zuid

gedenkteken. Te denken valt aan verzorgingsplaatsen, bermen langs parallelwegen of plekken in de berm die via het onderliggend wegennet bereikbaar zijn. Het streven is om in overleg tussen de nabestaanden en de wegbeheerder een locatie te zoeken die zo dicht mogelijk ligt bij de plaats van het ongeval.

Een andere voorwaarde is dat bij de beoordeling van het verzoek tot plaatsing van een gedenkteken bepaald zal worden hoe lang het mag blijven bestaan. Ook dit zal maatwerk zijn. Het hangt met name af van de duurzaamheid van het gedenkteken zelf, in hoeverre het doel is om één ongeluk te herdenken dan wel dat het een algemener karakter heeft en van de mate waarin het gedenkteken wordt bezocht en onderhouden.

Ik stel ook als voorwaarde dat gedenktekens geen belemmering mogen opleveren voor wegwerkzaamheden aan de weg. Als hiervoor het gedenkteken verplaatst moet worden, zal in overleg met de nabestaanden een zo goed mogelijke nieuwe locatie worden gezocht.

De laatste randvoorwaarde is dat de kosten voor het maken en het plaatsen van het gedenkteken in beginsel voor rekening is van de nabestaanden of – indien het gedenkteken een meer algemeen karakter heeft – mede van de organisatie die het gedenkteken plaatst. Het onderhoud van het gedenkteken is de verantwoordelijkheid van en komt voor rekening van de personen of organisatie die het gedenkteken geplaatst hebben.

Zoals gezegd zal ik deze lijn vanaf nu toepassen op het hoofdwegennet. Ik hoop dat de andere wegbeheerders zullen volgen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

K. M. H. Peijs