



Universiteit  
Leiden

The Netherlands

## **De burgemeester en de demonstratie. Over beginselen van behoorlijke besluitvorming inzake betogingen**

Loof, J.P.

### **Citation**

Loof, J. P. (2007). De burgemeester en de demonstratie. Over beginselen van behoorlijke besluitvorming inzake betogingen. *De Gemeentestem*, 157(7280), 467-481. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/12692>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/12692>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# de Gemeentestem

Gst. 2007, 7280  
zaterdag 22 september 2007  
157e jaargang

## INHOUD

104. De burgemeester en de demonstratievrijheid. Over beginselen van behoorlijke besluitvorming inzake betogingen. mr. dr. J.P. Loof

105. ABRvS 6-6-07. Bestuursorganen. De Koningin, Kabinet van de Koningin. (Staat) m.nt. R. Kooper

106. ABRvS 24-1-07. Vergunningverlening, art 11 Monumentenwet 1988. Zware motiveringsplicht, negatief advies Rijksdienst. (Amsterdam) m.nt. S. D. P. Kofe

107. ABRvS 18-10-06. Last onder dwangsom, woning. Rechtsverwerking. (Deurne) m.nt. L.J.J. Rogier

108. ABRvS 14-2-07. Aanzegging bestuursdwang om op de openbare weg geplaatst paaltje, waartegen ruim 20 jaar niet is opgetreden, te verwijderen. (Zandvoort) m.nt. L.J.J. Rogier

109. ABRvS 21-2-07. Ontheffing sluitingstijden prostitutiebedrijf. Uitgangspunten overgangsrecht. (Den Haag) m.nt. J.L.A. Kessen

110. ABRvS 21-3-07. Parafenbesluit. Reglement van orde. Geen bekendgemaakte vaste praktijk. (Zuid-Holland) m.nt. J. de Vries

111. ABRvS 19-4-06. Natuurbeschermingwet, vergunning maaien akkerdistels, vergunningbeperkingen. Provinciale Akkerdistelverordening. (Noord-Brabant) m.nt. J.M.H.F. Teunissen

(Vervolg inhoud op pagina 468.)

## De burgemeester en de demonstratievrijheid

Over beginselen van behoorlijke besluitvorming inzake betogingen

mr. dr. J.P. Loof

104 De burgemeester speelt ten aanzien van de demonstratievrijheid een dubbele rol: die van beperker en beschermer. Het vinden van een juiste balans is soms lastig en uit de jurisprudentie blijkt dat op de gemeentelijke besluitvorming ten aanzien van demonstraties nogal eens wat valt aan te merken. Welke activiteiten vallen allemaal onder de bescherming van de demonstratievrijheid? Welke beperkingen kan een burgemeester aan een betoging stellen? Hoe om te gaan met spontane, onaangekondigde demonstraties, met blokkadeacties of met eenpersoonsprotesten? Welke inspanningen moet het gemeentebestuur zich getroosten om een betoging te faciliteren? Dit artikel schetst het juridisch kader voor de besluitvorming inzake demonstraties.

### 1. Inleiding

Sinds 1983 heeft de vrijheid van betoging' een plaats temidden van de grondrechten die door onze Grondwet worden gegarandeerd. De uitoefening van dit recht in de praktijk verloopt echter niet altijd probleemloos. Gemeentelijke besluitvorming met betrekking tot demonstraties vertoont nogal eens gebreken en burgemeesters beklagen zich over de bescherming van het betogingsrecht. Zo wilde in februari van dit jaar de burgemeester van Apeldoorn nadere uitleg van de voorzieningenrechter die hem gebood een demonstratie van de extreem-rechtse Nederlandse Volks Unie (NVU) toe te laten in het centrum van zijn gemeente.' De burgemeester van Oss vroeg zich in april af of er geen financiële grenzen gesteld moeten worden aan het betogingsrecht, nadat de gemeente hoge kosten had moeten maken voor veiligheids-

maatregelen rondom een NVV-demonstratie in zijn gemeente." In oktober 2006 oordeelde de Hoge Raad in een omstreden arrest over het beëindigen van een niet-aangemelde de-

Jan-Peter Loof is universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Dit artikel is grotendeels gebaseerd op een onderzoek verricht in opdracht van de Bestuursdienst van de gemeente Den Haag waaraan ook werd meegewerkt door prof. mr. T. Barkhuysen en prof. mr. J.H. Gerards.

2 Voor de goede orde zij opgemerkt dat in dit artikel de begrippen 'demonstratie' en 'betoging' als synoniem worden gebruikt.

J.P. Loof, 'Demonstreren op de Laan van de mensenrechten: over zorgvuldige voorbereiding en motivering van demonstratiebeperkingen', *NJCM-Bulletin* 2007, p. 467-475.

4 R. van Trigt, 'Een verbod op te dure betogingen?', *VNG-Magazine* 2007, nr. 12.



1.0088079

112. Op-recht bekeken. De Commissie Van Aartsen en de Grondwettelijke waarborgen voor de gemeentelijke autonomie

monstratie.<sup>5</sup> Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) sprak zich in juli 2007 uit over deze problematiek." Sinds november 2006 verricht de Nationale ombudsman een onderzoek naar het optreden van de politie Haaglanden rondom demonstraties.<sup>6</sup> Er zijn dus legio juridische actualiteiten rondom de demonstratievrijheid. Zoals hieronder nader zal worden uiteengezet biedt de jurisprudentie van de laatste jaren duidelijkheid over diverse aspecten van de besluitvorming. Er zijn echter ook feitelijke ontwikkelingen die maken dat de besluitvorming rondom demonstraties complexer wordt vanwege een minder eenduidig afwegingskader. Natuurlijk speelt de Wet openbare manifestaties (WOM), als uitwerking van het in art. 9 Gw gegarandeerde betogingsrecht, een centrale rol en mag de internationale bescherming van de vergadervrijheid geboden door art. 11 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) niet uit het oog worden verloren. In de praktijk gaan betogingen of protestacties echter steeds vaker gepaard met allerhande 'randactiviteiten': het opbouwen van een podium of tent, optredens van artiesten, kermisachtige attracties, uitdelen of verkopen van versnaperingen, etc. Vallen dergelijke activiteiten ook nog binnen de reikwijdte van de demonstratievrijheid en dus onder het regime van de WOM (met zijn korte termijnen voor voorafgaande kennisgeving aan de burgemeester), of vallen zij onder een ander regime (bijv. dat van de evenementenvergunning op grond van de APV)? Ook op dit punt zal getracht worden enige helderheid te verschaffen. In het navolgende wordt allereerst stilgestaan bij de karakterisering en reikwijdte van de demonstratievrijheid zoals gegarandeerd door art. 9 Gw, door de WOM en door art. 11 EVRM (par. 2). Vervolgens wordt ingegaan op de beperkingen op de betogingsvrijheid die Grondwet, WOM en EVRM toelaatbaar achten (par. 3). In paragraaf 4 wordt bezien in hoeverre in de jurisprudentie concrete aanknopingspunten zijn te vinden met betrekking tot de grens tussen demonstraties die onder het regime van de

WOM vallen en andere activiteiten. Dit alles mondt in paragraaf 5 uit in een lijst van vuistregels: de beginnelen van behoorlijke besluitvorming inzake betogingen (bbbb's).

## 2. Kenmerken, karakter en reikwijdte van de demonstratievrijheid

### 2.1. Grondwet en WOM: drie karakterbepalende elementen

Sinds 1983 wordt de vergader- en demonstratievrijheid beschermd door art. 9 Gw.<sup>8</sup> Bij de totstandkoming van dit artikel is diverse malen aandacht besteed aan de reikwijdte van het betogingsrecht.<sup>9</sup> De regering zag de betoging 'als middel om, liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied'.<sup>10</sup> Hieruit komt naar voren dat bij de betogingsvrijheid drie elementen centraal staan: het element van *gemeenschappelijkheid/collectiviteit* (een collectieve meningsuiting door een groep personen die een beoogde onderlinge band heeft en een gemeenschappelijk standpunt manifesteert),<sup>11</sup> het element van *openbaarheid* en het element van *meningsuiting* (het naar voren brengen van een standpunt of opinie dan wel aandacht vragen voor een bepaald onderwerp). Bij deze drie elementen wordt hier nader stilgestaan.

Ook bij de totstandkoming van de WOM is het element van *collectiviteit* benadrukt. De regering gaf aan dat de manifestaties waarvoor deze wet een regeling geeft als 'gemeenschappelijk kenmerk hebben dat zij strekken tot uiting van gedachten, gevoelens of overtuigingen in min of meer collectief verband'.<sup>12</sup> Hier past echter een genuanceerde benadering. Een betoging zal weliswaar enige omvang moeten hebben, wil zij als zodanig kunnen worden aangemerkt, maar ook de collectieve uiting door een kleine groep(ering) kan onder het bereik van de WOM vallen. Naar het oordeel van de regering kon reeds sprake zijn van een collectieve meningsuiting wanneer daaraan twee personen deelnemen.<sup>13</sup> Tevens valt uit de jurisprudentie af te leiden dat onder bepaalde omstandigheden het optreden van een enkeling dat in tijd en plaats nauw verbonden is met een aanwezig demonstrerend collectief als 'niet los te koppelen' onderdeel van de betoging

wordt gezien," waardoor het valt onder de reikwijdte van art. 9 Gw en van de WOM - en dus niet onder de uitingsvrijheid van art. 7 lid 3 GW.<sup>15</sup> Omdat er niet altijd een scherpe grens te trekken is tussen collectieve en individuele vormen van meningsuiting, moet bij zogenoemde randgevallen in beginsel art. 9 Gw en dus ook het regime van de WOM van toepassing geacht worden." Naar het oordeel van

HR 17 oktober 2006, *NiCM-Bulletin* 2007, p. 299-309 (m.nt. Brouwer & Schilder). De kritiek op dit arrest komt hieronder nader aan de orde in par. 3.4.

<sup>6</sup> EHRM 17 juli 2007, app1.nr. 25691/04 (*Bukta e.a. t. Hongarije*).

Zie persbericht van 20 november 2006 op [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl).

Art. 9 Gw luidt als volgt: 1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. 2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Zie voor een overzicht: Tj. Gerbranda & M. Kroes, *Grondrechten Evaluatie-Onderzoek - Documentatierapport* (deel 3), p. 9-2 t/m 9-4 en A.E. Schilder, *Het recht tot vergadering en betoging - Een vergelijkende studie naar het Nederlandse en Westduitse recht* (diss. Leiden, Arnhem: Gouda Quint 1989, p. 24-57).

<sup>10</sup> *Kamerstukken IJ 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 38-39.

<sup>11</sup> Schilder 1989 (*supra* noot 9), p. 32-33. De 'beoogde onderlinge band' waarvan sprake moet zijn, staat er overigens niet aan in de weg dat een op zeer korte termijn of min of meer 'spontaan' ontstaande samenkomst op zich aangemerkt zou kunnen worden als een betoging. De onderlinge band die vereist wordt, duidt vooral op een bewust gezamenlijk optrekken en is niet afhankelijk van een tevoren opgesteld plan. Dat een dergelijke spontane samenkomst in beginsel gedefinieerd kan worden als een betoging staat overigens nog los van de (vervolg)vraag of die betoging dan ook toegelaten moet worden, waarop hieronder nog nader wordt ingegaan.

<sup>12</sup> *Kamerstukken IJ 1985/86*, 19427, nr. 3, p. 8.

<sup>13</sup> *Kamerstukken IJ 1986/87*, 19 427, nr. 5, p. 8.

<sup>14</sup> Hof 's-Gravenhage 10 mei 2004, zaaknr. 22/001264-04 (niet gepubliceerd), aangehaald in de conclusie (m.n. par. 12) van AG Vellinga bij HR 17 oktober 2006, *UNAU6741*.

<sup>15</sup> Dat demonstraties niet vallen onder de bescherming van de drukpersvrijheid van art. 7 ( huidig lid 1) Gw werd reeds duidelijk in HR 30 mei 1967, *Ni 1968*, 5 (*Vietnam FT*); zie ook HR 17 februari 1981, *Ni 1981*, 299 (*APV Helden*).

<sup>16</sup> *Kamerstukken IJ 1986/87*, 19 472, nr. 3, p. 8.

de Nationale Ombudsman valt een zogenoemd 'eenmansprotest' echter niet onder het regime van de WOM (en dus ook niet onder de WOM-verplichting tot voorafgaande kennisgeving aan de burgemeester), omdat aan een eenmansprotest het 'collectieve' karakter ontbreekt."

Met betrekking tot het element *openbaarheid* is het relevant dat in de WOM onderscheid wordt gemaakt tussen openbare en andere dan openbare plaatsen. Voor manifestaties op andere dan openbare plaatsen geldt een lichter regime dan op de openbare plaatsen (de kennisgevingsplicht van art. 3 WOM en de regelgevende bevoegdheid voor de gemeenteraad van art. 4 WOM gelden alleen voor openbare plaatsen). Onder 'openbare plaats' verstaat art. 1 lid I onder b WOM: 'een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek'. Hiermee is bedoeld aan te geven dat het moet gaan om plaatsen waar het in beginsel een ieder vrij staat er te komen en te vertoeven en dat voor de toegang tot die plaats geen beletselen gelden in de vorm van een meldingsplicht, de eis van een voorafgaand verlov, of de heffing van een toegangsprijs (reden waarom onder meer stadions, woonhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen, kerken, postkantoren en gebouwen van andere publieke diensten niet als 'openbare plaatsen' worden aangemerkt). In de memorie van toelichting bij de WOM zijn 'de straat', de openbare wegen, waterwegen en (recreatie)plassen, de openbare plantsoenen, speelweiden en parken en de voor ieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, van winkelgalerijen, van stationshallen en van vliegvelden nadrukkelijk wel als openbare plaatsen aangemerkt.<sup>18</sup> Daarbij zij opgemerkt dat deze laatste plaatsen heel wel particulier eigendom kunnen zijn."

Ten aanzien van het element van *meningsuiting* kan worden opgemerkt dat het onderwerp van de uiting - binnen de door de (straf)wet gestelde grenzen - zeer divers kan zijn en niet beperkt hoeft te blijven tot het 'maatschappelijk of politiek gebied'. Evenmin is beslissend of men uitdrukkelijk voor of tegen iets is. Wel is relevant dat sprake is van een meningsuiting die nadrukkelijk via spandoeken, spreekkoren etc. - onder de aandacht van anderen, het publiek, de media, het verantwoordelijk open-

baar bestuur of de directie van bedrijven, wordt gebracht.<sup>20</sup> Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de WOM valt af te leiden dat deze wet geen betrekking heeft op optochten of bijeenkomsten die 'niet of niet primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben',<sup>21</sup> zoals Sinterklaas- en carnavalsoptochten, bloemencorso's en openluchttheatervoorstellingen." De regering gaf echter toe dat er altijd sprake zal blijven van grensgevallen tussen door de WOM bestreken uitingen en andere uitingen. Uitgangspunt daarbij is dan dat het regime van de WOM van toepassing is indien vertoningen en uitingen die normaal gesproken vallen onder de bescherming van art. 7 lid 3 Gw, ook aangemerkt kunnen worden als een betoging. Tijdens de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel ging men niet uit van 'stille' protestmarsen. Aangenomen moet worden dat ook een nadrukkelijk 'stilzwijgend' collectief verblijf op een bepaalde locatie dat gericht is op het aandacht vragen voor een bepaalde situatie of een bepaalde gebeurtenis kan worden beschouwd als een vorm van meningsuiting die onder de reikwijdte van de WOM valt.

<sup>17</sup> No 5 april 2006, *JE* 20061121. De No gaat in dit oordeel niet in op de eventuele toepasselijkheid van art. 7 lid 3 Gw, dat - anders dan art. 9 Gw - in beginsel een vergunningstelsel toelaat. Echter, het standpunt dat een demonstratie waaraan veel personen deelnemen onder het 'lichte' kennisgevingsregime van de WOM valt en de eenmansprotestactie - die in beginsel minder verkeers- en ordeproblemen zal opleveren - onder een beperkender vergunningstelsel gebracht kan worden, moet als onlogisch en niet-passend in het systeem van de Grondwet worden afgewezen.

<sup>18</sup> *Kamerstukken* [[ 1985/86, 19427, nr. 19 3, p. 15-16.

Hetgeen de (interessante, maar hier verder niet uitgediepte) vraag doet rijzen of het betogingsrecht horizontale werking heeft en in hoeverre de particuliere eigenaar het recht heeft de demonstratie te verbieden. Zie daarover Schilder 1989 (*supra* noot 9), p. 48 en EHRM 6 mei 2003, *EHRC* 2003, 55 (*Appleby e.a. t. VK*).

<sup>20</sup> *Handelingen* [[ 1987/88, p. 2231 e.v.

<sup>21</sup> *Kamerstukken* [[ 1985/86, 19427, nr. 22 3, p. 8.

Kritisch hierover: C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987, p. 92.

## de Gemeentestem

**Erevoorzitter:**  
mr. E. Brederveld

**Hoofdredactie:**  
mr. D.E. Bunschoten, prof. mr. D.J. Elzinga, mr. F.F. Larsson (eindredacteur), prof. mr. R.J.N. Schlössels, prof. mr. J.M.H.F. Teunissen, drs. C.J.N. Versteden (voorzitter), mr. J. de Vries

**Redactieraad:**  
mr. M.A.C. van Egdom, prof. mr. H.Ph.J.A.M. Hennékens, J.A.M. van Homelen, prof. mr. W. Konijnenbelt, mr. J.B. Mencke, mr. J.J.H. Pop, prof. mr. R.J.G.M. Widdershoven

**Annotatoren:**  
mr. W.P. Adriaanse, mr. P.P.A. Bodden, mr. R.J. van Dam, prof. mr. A.H.M. Döle, mr. J.A.E. van der Does, prof. mr. J.W.M. Engels, mr. A.A.J. de Gier, mr. J.L.A. Kessen, mr. A.P. Klap, mr. R. Kooper, mr. T.E.P.A. Lam, mr. dr. A.R. Neerhof, mr. A.G.A. Nijmeijer, prof. mr. L.J.J. Rogier, mr. L.I.M. Timmermans, prof. mr. P.J.J. Zoonjens

**Selecteurs:**  
*ABRvS:* mr. R. Kegge, mr. W.G. Timmerman, mr. R.H.L. Dallinga, mr. W.S. van Helvoort, mr. J. de Koning, mr. O. van Loon, mw. mr. C.E.C.M. van Rosmalen, mr. J.J. Schuurman; *CRvB:* A.J.Th. Kok; *CBB:* mr. R. Meijer

**Citeerwijze:**  
Gv. jaartal, publicatienummer,  
*Gst.* 2007, 1

**Aanwijzingen voor auteurs:**  
Artikelen en reacties zijn welkom. Uw bijdrage kunt u zenden aan Kluwer BV, t.a.v. Marieke Groeneveld, mgroeneveld@kluwer.nl, tel. 0172-466653. Op iedere inzending van een bijdrage of informatie zijn van toepassing de Standaardpublicatievoorwaarden van Wolters Kluwer Nederland BV, gedeponeerd ter griffie van de Rechtbank Amsterdam onder nr. 217/1999, een kopie kan kosteloos bij de uitgever worden aangevraagd. U kunt de Standaardpublicatievoorwaarden ook vinden op [www.kluwer.nl](http://www.kluwer.nl) onder Auteurs/Documenten.

**Advertentie-exploitatie:**  
Informatie over adverteren:  
Astrid van Duijn, tel. 0172-46 64 06, [avanduijn@kluwer.nl](mailto:avanduijn@kluwer.nl) of Helma Scherpenzeel, tel. 0172-46 64 33, [hscherpenzeel@kluwer.nl](mailto:hscherpenzeel@kluwer.nl)

**Abonnementen:**  
€ 289 incl. 6% BTW en opbergband per jaar; studenten 50% korting, losse nummers € 16,50 incl. 6% BTW, opbergband € 23,60 incl. adm.- en verzendkosten. Verschijnt 22 maal per jaar. Abonnementen kunnen op elk gewenst moment worden aangegaan voor de duur van minimaal één jaar, te rekenen vanaf het moment van eerste levering, en worden vooraf gefactureerd voor de volledige abonnementsperiode, tenzij uitdrukkelijk schriftelijk anders is overeengekomen. Abonnementen kunnen schriftelijk tot drie maanden voor de aanvang van het nieuwe abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch met een jaar verlengd.

**Abonnementenadministratie en productinformatie:**  
Kluwer Afd. Klantcontacten, Pb 878, 7400 AW Deventer, tel. 0570-673449, automatische bestelling 0570-673511, fax 0570-691555, e-mail [juridisch@kluwer.nl](mailto:juridisch@kluwer.nl). Ook adres-/naamswijzigingen d.m.v. verbeterd adreslabel aan voornoemd adres.

**Gebruik persoonsgegevens:**  
Kluwer BV legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements-) overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer, of zorgvuldig geselecteerde derden, worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact met de Afd. Klantcontacten opnemen.

**Leveringsvoorwaarden:**  
Op alle uitgaven van Kluwer zijn de algemene leveringsvoorwaarden van toepassing. Deze kunt u lezen op [www.kluwer.nl](http://www.kluwer.nl) of opvragen via tel. 0570-673449.

De Gemeentestem is een uitgave van Kluwer BV. ISSN 0165-789

## 2.2. Art. 11 EVRM

De vrijheid van vergadering en betoging is gegarandeerd in art. 11 EVRM.<sup>23</sup> Het EHRM merkt in zijn jurisprudentie met betrekking tot demonstraties art. 11 aan als 'lex specialis' ten opzichte van art. 10 EVRM over de vrijheid van meningsuiting." Het EHRM geeft daarbij doorgaans aan dat de vergadervrijheid wel (nauw) verband houdt met de vrijheid van meningsuiting en ook in het licht daarvan moet worden geïnterpreteerd." Tevens hanteert het EHRM het uitgangspunt dat het recht op vreedzame vergadering (en betoging) dient te worden beschouwd als één van de fundamentele van een democratische samenleving en om die reden niet restrictief geïnterpreteerd mag worden. Allerhande samenkomsten worden onder de bescherming van dit artikel gebracht: privévergaderingen, vergaderingen op de openbare weg, optochten, processies, een twee maanden durende kerkbezetting (kerkasiel) om aandacht te vragen voor de moeilijke positie van personen zonder geldige verblijfspapieren, *sit-in* blokkades op de openbare weg. Met een beroep op art. 11 EVRM kan echter geen recht op toegang tot een openbare plaats, noch een recht om voor louter sociale redenen bijeen te komen waar men wil, worden afdgedwongen."

De bescherming van art. 11 EVRM is beperkt tot *vreedzame* vergaderingen of bijeenkomsten. Tot dusverre is echter nimmer een expliciete definitie van het begrip 'vreedzaam' gegeven. Duidelijk is wel dat het enkele feit dat een ordeverstoring plaatsvindt of dreigt, doordat een demonstratie reacties oproept van het publiek of van tegendemonstranten, geenszins maakt dat deze niet meer onder de bescherming van het recht op vreedzame vergadering valt." Wat betreft reacties van publiek of tegendemonstranten heeft het EHRM juist geoordeeld dat art. 11 EVRM niet alleen een onthoudingsplicht voor de overheid bevat, maar ook positieve maatregelen vergt om de demonstratievrijheid van een bepaalde groep daadwerkelijk mogelijk te maken. De overheid dient redelijke en passende maatregelen te nemen om te zorgen dat rechtmatige demonstraties vreedzaam kunnen verlopen en in dit verband onder meer voldoende politie inzetten om de betogers te beschermen tegen eventuele vijandige reacties. Het gaat hier om een verplichting tot het nemen van

beschermende maatregelen (een inspanningsverplichting om een veilig en vreedzaam verloop zo goed mogelijk te garanderen), niet om het boeken van resultaten."

Voor een demonstrant komt een beroep op art. 11 EVRM niet te vervallen indien tijdens de demonstratie door anderen sporadisch geweld of andere strafbare handelingen zijn begaan, mits hijzelf in zijn intenties en gedrag vreedzaam blijft.<sup>29</sup> Het gewicht van de demonstratievrijheid wordt in de Europese jurisprudentie zo groot geacht dat de uitoefening van dit recht ook voorrang kan krijgen indien andere zwaarwegende en Europeesrechtelijk beschermde belangen (zoals bijvoorbeeld het vrij verkeer van goederen binnen de Europese Unie) daardoor in een bepaalde mate in het gedrang komen." Hoogstens zal het verrichten van bepaalde verstorende handelingen, als onderdeel van een protestactie, maken dat de bescherming van de demonstratievrijheid in dat geval minder sterk is" of zal het lange voortduren van een overlast veroorzakende manifestatie maken dat overheidsingrijpen niet wordt gezien als een inbreuk op de demonstratievrijheid."

## 2.3. Reikwijdte van de demonstratievrijheid

Voor de bepaling van de reikwijdte van de demonstratievrijheid is het bovenstaande in zoverre van belang dat uit de totstandkoming van art. 9 Gw en van de WOM valt af te leiden dat de activiteiten die niet direct in relatie staan tot het collectief uiten van een mening minder snel onder de grondrechtelijke bescherming zullen val-

deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.

- <sup>24</sup> Dit is althans het geval in zaken die betrekking hebben op grootschalige demonstraties en protestacties. Zie o.m. EHRM 21 juni 1988, *NI* 1991, 641 (*Plattform Ärzte für das Leben* en EHRM 9 april 2002, *EHC* 2002, 42 (*Cissé t. Frankrijk*; m.nt. Gerards). Zaken die wat kleinschaliger protestacties - zoals de verstoring van jachtpartijen door een groep dierenbeschermingsactivisten of de bezetting van een bouwterrein door enkele milieuactivisten - betroffen, zijn door het EHRM ook wel beoordeeld onder de reikwijdte van art. 10 EVRM. Zie EHRM 23 september 1998, *Reports* 1998-VII, appl.nr. 24838/94 (*Steel e.a. t. VK*) en EHRM 25 november 1999, *EHC* 2000, 11 (*iHashman en Harrup t. VK*; m.nt. Janssen).
- <sup>25</sup> Zie o.m. EHRM 26 april 1991, *NI* 1992, 455 (*Ezelin t. Frankrijk*; m.nt. Dommering). Interpretatie van de vergadervrijheid in het licht van de meer algemene vrijheid van meningsuiting vindt vooral plaats indien tussenkomst van de overheid tegen een vergadering of betoging waarover geklaagd wordt ten minste gedeeltelijk een reactie was op standpunten of uitspraken van deelnemers.
- <sup>26</sup> J. van de Lanotte & Y. Haeck (eds.), *Handboek EVRM* (deel 2-11), Antwerpen-Oxford: Intersentia, p. 9-11, met diverse verwijzingen naar uitspraken van het EHRM en de voormalige ECieRM.
- <sup>27</sup> ECieRM 16 juli 1980, appl. nr. 8440/78 *D&R*; 21, p. 148 (*Christians against Racism and Fascism t. VK*).
- <sup>28</sup> EHRM 21 juni 1988, *NI* 1991, 641 (*Plattform Ärzte für das Leben*).
- <sup>29</sup> EHRM 26 april 1991, *NI* 1992, 455 (*Ezelin t. Frankrijk*; m.nt. Dommering). Wanneer de organisatoren en deelnemers van een betoging echter gewelddadige bedoelingen hebben, wordt de bijeenkomst niet beschermd door art. 11 EVRM. Zie EHRM 2 oktober 2001, *RI&D*; 2001-IX (*Stankov and United Macedonian Organisation Ilinden t. Bulgarije*).
- <sup>30</sup> HvJ EG 12 juni 2003, zaak *C-112/00*, *EHC* 2003, 64, (*Schmidberger t. Oostenrijk*, m.nt. Woltjer).
- <sup>31</sup> Zie EHRM 4 mei 2000 (ontv.besl.), appl.nr. 33678/96 (*Drieman en anderen t. Noorwegen*), over het met rubberboten verhinderen van de walvisvangst, waarin het Hof overweegt dat deze activiteiten 'could not enjoy the same privileged protection under the Convention as political speech or debate on questions of public interest or the peaceful demonstration of opinions on such matters'.
- <sup>32</sup> ECieRM 30 november 1992, appl.nr. 15225/89 (*Friedl t. Oostenrijk*). Zie voor een eensluidend oordeel over toegelaten demonstratieve optocht die uitmondde in het opslaan van een tentenkamp dat na drie dagen werd verplicht op te breken: ECieRM 3 oktober 1983, appl.nr. 9278/81 en 9415/81 (*G. en E. t. Noorwegen*).

<sup>23</sup> Art. 11 EVRM luidt als volgt: 1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen. 2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van

len." Hierbij past echter de nuancing dat hierover bij de mondelinge behandeling van de WOM in de Tweede Kamer van regeringszijde zeer 'voorzichtige' bewoordingen zijn gebruikt: 'Ik kan mij goed voorstellen dat een bepaalde manifestatie in het algemeen als een betoging kan worden beschouwd, maar dat elementen ervan wegens hun aard en effect - bijvoorbeeld een blokkade van een gebouw tijdens een betoging - niet als zodanig worden aangemerkt en dus niet onder de wettelijke bescherming van het recht tot betoging worden gebracht'.<sup>34</sup> In de literatuur wordt deze voorzichtigheid in het algemeen beaamd: een scherpe afbakening tussen 'echte' grondwettelijk beschermde betogingen en als een betoging vermomde dwangmiddelen is niet te geven." Een betoging van enige omvang levert steeds een zekere mate van dwang (of afgedwongen overlast) op, al was het maar voor het verkeer. Zulke dwang kan zelfs mede het doel van de betoging zijn. Het antwoord op de vraag of een bepaalde actie onder de reikwijdte van het betogingsrecht valt, kan dan ook niet zonder meer afhangen van het al dan niet toebrengen van schade."

Enige schade - bijvoorbeeld vertragingsschade voor verkeersdeelnemers - is bij een betoging haast onvermijdelijk. In het algemeen zullen echter bijvoorbeeld ook blokkadeacties aangemerkt moeten worden als grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde betogingen, omdat zij in voldoende mate voldoen aan de kenmerken van een betoging. Dat zou anders kunnen worden indien men met een blokkade rechtstreeks een bepaalde handeling of besluit probeert af te dwingen. In dat geval dient deze niet meer als middel om aandacht voor een bepaald standpunt of een bepaalde wens te krijgen, maar (ver)wordt de actie tot een doel op zich (om bijvoorbeeld onevenredige schade toe te brengen aan een bedrijf of overheidsinstantie)." De beoordeling is evenwel altijd sterk afhankelijk van de feitelijke omstandigheden van het geval.<sup>38</sup> Een voorbeeld: een actie van milieuorganisaties om ballonnen met daaraan aluminium stroken op te laten bij Schiphol ter protest tegen de uitbreiding van het vliegveld (en met als gevolg een twee uur durende verstoring van het vliegverkeer) werd zowel door de burgemeester als de rechter beoordeeld als vallend onder de reik-

wijde van het betogingsrecht en de WOM.<sup>39</sup>

Een scherpe afbakening is echter ook van slechts beperkt belang. Het door de burgemeester uitgevaardigde verbod van bovengenoemde ballonnenactie - vanwege veiligheidsrisico's en daaruit voortvloeiend gevaar voor de gezondheid - werd door de rechter geaccepteerd. Grondrechtelijke bescherming voor een betoging (bijvoorbeeld in de vorm van een blokkadeactie) staat immers niet in de weg aan het stellen van grenzen of het opleggen van beperkingen aan die actie door de lokale autoriteiten." Daarbij zal evenwel het hieronder nader uiteen te zetten regime van de WOM gebruikt moeten worden. Bovendien zullen de lokale autoriteiten moeten opereren binnen de grenzen zoals die voortvloeien uit de verdragsrechtelijke bescherming van de demonstratievrijheid.

### 3. Beperkingen op de uitoefening van de demonstratievrijheid

#### 3.1. Art. 9 lid 2 Gw en de uitwerking daarvan in de WOM

Blijkens de woorden 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' in art. 9 lid 1 Gw, komt de bevoegdheid om bepaalde vormen van vergadering of betoging strafbaar te stellen of onrechtmatig te verklaren toe aan de wetgever in formele zin. In die zin wordt de vergader- en betogingsvrijheid bijvoorbeeld beperkt door de strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht van misdrijven tegen de openbare orde, misdrijven waardoor de algemene veiligheid van goederen of personen in gevaar wordt gebracht en door de uitingsdelicten van art. 137c, 137d en 266. Art. 9 Gw staat niet toe dat een lager orgaan een vergadering of betoging verbiedt of tegengaat omdat dit orgaan de bijeenkomst naar zijn inhoud of doelstelling, of vanwege de inhoud van de mee te voeren leuzen, ongewenst acht." Daarom verbiedt art. 3 lid 4 WOM ook dat het gemeentebestuur voorafgaande informatie verlangt over de inhoud van hetgeen tijdens een demonstratie wordt beleden. In art. 9 lid 2 Gw is de mogelijkheid gecreëerd om bevoegdheden die ingrijpen in de betogingsvrijheid te delegeren aan lagere organen, maar al-

leen voor zover dat ingrijpen ten dienste staat aan de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De grondwetgever koos bewust voor de formulering 'bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' - een formulering waarmee in de eerste plaats gedoeld

<sup>33</sup> Zie bijv. *Kamerstukken IJ 1976/77*, 13 872, nr. 7, p. 33.

<sup>34</sup> Minister van Binnenlandse Zaken Van Dijk in *Handelingen IJ 1987/88*, dl. 41, p. 2235.

<sup>35</sup> Zie o.m. Kortmann 1987 (*supra* noot 22), p. 92 en 326; Schilder 1989 (*supra* noot 9), p. 37, B.J.M. van der Meulen, 'Artikel 9', in: A.K. Koekoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: Tjeenk Willink 2000, p. 149.

<sup>36</sup> Dit laat overigens onverlet dat, wanneer deelnemers aan een betoging doelbewust schade toebrengen (bijvoorbeeld vernielingen of plunderingen), dergelijk handelen als strafbaar feit zal kunnen worden aangemerkt. In HR 24 maart 1987, *NJ 1987*, 705 (m.nt. ThWvV), werd met betrekking tot vernielingen bij een betoging een beroep op het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid afgewezen.

<sup>37</sup> Vgl. Schilder 1989 (*supra* noot 9), p. 37. In gevallen van frequente, ernstige en langdurige overlastverkeersontwrichtingschade kan uit de EG-rechtelijke bescherming van het vrij verkeer van goederen en personen een verplichting voor de overheid voortvloeien om op te treden tegen blokkadeacties. Zie daarover: HvJ EG 9 december 1997, *AB 1998*, 95 (*Spaanse aardbeien*; m.nt. FHvdB). Uit HvJ EG 12 juni 2003, zaak C-112/00, *EHRC 2003*, 64, (*Schmidberger t. Oostenrijk*; m.nt. Woltjer), blijkt echter dat deze plicht tot ingrijpen - in het licht van de demonstratievrijheid en van de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om de openbare orde te handhaven - alleen aanwezig geacht moet worden in extreme gevallen.

<sup>38</sup> Zie over blokkadeacties en de bevoegdheid van de wegbeheerder tot het uitoefenen van bestuursdwang: H.Ph. J.A.M. Hennekens, *Openbare-orde-recht* Deventer: Kluwer 2004, p. 127-128.

<sup>39</sup> Zie o.m. Pres. Rb. Haarlem 25 oktober

<sup>40</sup> 1996, *KG 1996*, 360, *Gst. 1996*, 7044. Vgl. ook ECieRM 3 december 1990, appl.nr. 13812/88 (*S. t. Oostenrijk*): verbod op 'lawaaidemonstratie' gerechtvaardigd geacht; ECieRM 6 maart 1989, appl.nr. 13079/87 (*M.G. t. Duitsland*): boete vanwege deelname blokkadeactie bij legerbasis geen schending van art. II EVRM.

<sup>41</sup> Zie *Kamerstukken IJ 1976/77*, 13 872, nr. 7, p. 33.

wordt op de ordehandhaving en het voorkomen van ongeregelde heden in de openbare ruimte – en niet voor het ruimere begrip 'handhaving van de openbare orde'.<sup>42</sup> Ook het begrip 'belang van het verkeer' moest volgens de regering niet zo worden uitgelegd dat een vlotte afwikkeling van het verkeer in de ogen van de grondwetgever steeds een hoger goed zou zijn dan de uitoefening van het grondrecht."

Met de WaM heeft de formele wetgever een wet tot stand gebracht die nadere regels geeft met betrekking tot de demonstratievrijheid en waarin gebruik is gemaakt van de grondwettelijk toegestane delegatiebevoegdheid. Art. 2 WaM vermeldt de doelcriteria van art. 9 lid 2 Gw ter afgrenzing van de reikwijdte van de bevoegdheden die de WaM delegeert aan de gemeenteraad en de burgemeester. Hieronder worden deze WaM-bevoegdheden verder geanalyseerd.

### 3.2. De kennisgevingsplicht

Art. 4 WaM draagt de gemeenteraad op bij verordening te regelen wanneer voorafgaande kennisgeving is vereist voor betogingen. Het gaat hier om een regelingsbevoegdheid die louter ziet op de te volgen procedure bij en de termijnen voor kennisgeving en niet op het bij verordening creëren van aanvullende gronden die een basis kunnen vormen voor een verbod van de demonstratie of voor het aanbrengen van beperkingen. Veel gemeenten hebben in de APV een bepaling die eist dat van een manifestatie als bedoeld in art. 4 WaM ten minste 24 of 48 uur van te voren kennis wordt gegeven aan de burgemeester. De Haagse APV bevat zelfs een kennisgevingstermijn van 4x24 uur. En, hoewel wel is betoogd dat een verplichting tot voorafgaande kennisgeving van *iedere* demonstratie - ongeacht of daarbij ordeverstoringen, verkeershinder of gevaar voor de gezondheid te verwachten zijn - en dan ook nog zo lang van te voren een ongerechtvaardigde inperking van de demonstratievrijheid oplevert," is door de Hoge Raad in november 2006 geoordeeld dat dit niet het geval is."

### 3.3. Het uitvaardigen van beperkende voorschriften naar aanleiding van de kennisgeving

Art. 5 WaM maakt de burgemeester bevoegd naar aanleiding van een ken-

nisgeving voorschriften of beperkingen te stellen of een verbod te geven. De inhoud van de uitingen tijdens de betoging moet hierbij buiten beschouwing blijven." Opgemerkt zij echter dat informatie over het doel of onderwerp van de demonstratie relevant en nodig kan zijn voor het bepalen van de kans op tegenacties en daarmee van de noodzakelijke omvang van de in te plannen politie-inzet ter handhaving van de openbare orde. Daarbij kan de vrees voor wanordelijkheden of andere strafbare feiten niet zonder meer aanleiding vormen voor de uitvaardiging van een preventief demonstratieverbod. De burgemeester moet niet alleen optreden als beperker van de demonstratievrijheid, maar ook als beschermer daarvan. Op hem rust ook de in par. 2.2 reeds genoemde 'positieve verplichting' om de uitoefening van de demonstratievrijheid daadwerkelijk mogelijk te maken, ook indien op de demonstratie ordeverstoringen tegenacties te verwachten zijn. Deze positieve verplichting gaat volgens de jurisprudentie zover, dat de enkele omstandigheid dat de normale politie-inzet onvoldoende zal zijn om de orde en het rustig verloop van de demonstratie te waarborgen onvoldoende reden vormt voor een preventief verbod. Alleen in gevallen waarin ordehandhaving volstrekt disproportionele politie-inzet zal vergen (situaties van bestuurlijke overmacht), is een preventief demonstratieverbod gerechtvaardigd." Borging van de demonstratievrijheid kan volgens diverse rechterlijke uitspraken van de laatste jaren een extra politie-inzet vergen die vergelijkbaar is met een risicowedstrijd in het betaalde voetbal. Alleen als uit de rapportage vanuit het politiekorps blijkt dat die op de betreffende dag volstrekt niet te leveren valt, kan de burgemeester een beroep doen op de bestuurlijke overmacht.

De voorschriften en beperkingen ex art. 5 WaM kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de bij de demonstratie te volgen route, de locatie van de demonstratie, de duur ervan, de mee te voeren geluidsversterking en andere mee te voeren materialen of voertuigen." De voorschriften moeten wel altijd verband houden met - en ten dienste staan aan - de belangen genoemd in art. 2 WaM. Zij moeten tevens gebaseerd zijn op een zorgvuldige belangenafweging voor

het specifieke geval, waarbij alle relevante informatie - ook van de zijde van de organisatoren - is betrokken. Ten slotte moeten zij dermate tijdig worden gegeven dat de organisatoren van een demonstratie de potentiële deelnemers nog tijdig op de hoogte kunnen brengen van (bijvoorbeeld)

<sup>42</sup> Zie o.m. *Kamerstukken IJ 1976177*, 13 872, nr. 7, p. 34. Dit laat overigens onverlet dat een betoger die zich niet houdt aan de door de burgemeester gegeven aanwijzingen met betrekking tot de locatie van een demonstratie en een terrein betreedt waar hij niet mag betogen (in casu: over de dranghekken rondom de Amerikaanse ambassade in Den Haag klimmen en het ambassade-terrein betreden) strafrechtelijk vervolgd kan worden wegens overtreding van de bepalingen uit een APV die betrekking hebben op de voorkoming van overlast als onderdeel van de handhaving van de openbare orde (HR 30 januari 2007, *NJ 2007*, 96).

<sup>43</sup> Idem, p. 33. Zie in dit verband ook Hennekens 2004 (*supra* noot 38), p. 125.

<sup>44</sup> W.N. Ferdinandusse, 'De strafbaarheid van een grondrecht. De Wet openbare manifestaties en het grondrechtelijk karakter van de betoging', *NJB 2001*, p. 615-619.

<sup>45</sup> HR 17 oktober 2006, *UN AU 6741*, m.n. r.o. 4.6 en 4.7.

<sup>46</sup> Wel is toegestaan dat in de contacten met de organisatoren van een demonstratie naar aanleiding van de kennisgeving wordt gewezen op het feit dat tegen discriminatoire, haatzaaiende of anderszins beledigende uitingen, op het moment dat deze plaatsvinden, strafrechtelijk zal worden opgetreden. Het van overheidszijde doen van dergelijke mededelingen moet beschouwd worden als voorlichting over de handhaving van de strafwet waarmee betogers te maken zouden kunnen krijgen.

<sup>47</sup> Zie o.m. Rb. Maastricht 22 maart 2001, *JB 20011104*; Vzgr. Rb. Arnhem 13 mei 2005, *AB 2005*, 294; Vzgr. Rb. Zutphen 16 mei 2002, *AB 2002*, 301, *Gst.* 2003, 7197; Pres. Rb Rotterdam 24 januari 2002, *KG 2002*, 42 en *NJCM-Bulletin 2002*, p. 375-378, m.nt. De Graaf. In 'De vrijheid van meningsuiting gedemonstreerd', *Ars Aequi 2002*, p. 385 e.v. schetst A.J.Th. Woltjer dat rechtens de laatste jaren minder makkelijk een preventief verbod op een controversiële demonstratie accepteren.

<sup>48</sup> Te denken valt daarbij ook aan eisen met betrekking tot de dikte van mee te voeren stokken voor spandoeken aangezien dergelijke eisen gerelateerd zijn aan het voorkomen van wanordelijkheden en aan de omvang en uitrusting van de daarvoor noodzakelijke politie.

de juiste locatie van de demonstratie."

Er zijn diverse rechterlijke uitspraken over de toelaatbaarheid van beperkende aanwijzingen ten aanzien van een demonstratie wat betreft de te volgen route, de locatie of het toegestane tijdstip. Uit een oordeel van de Arnhemse Rechtbank kan worden afgeleid dat dergelijke beperkingen en aanwijzingen niet zo ver mogen gaan dat een betoging alleen mag plaatsvinden op een afgelegen plaats in de vroege ochtenduren, aangezien dan vrijwel geen mensen aanwezig zullen zijn om kennis te nemen van de meningsuiting door de betogers en dat te zeer afbreuk doet aan het doel waarop de betogingsvrijheid ziet, namelijk het kenbaar maken van een gemeenschappelijk standpunt van de betogers aan anderen. Dat ook op die plaats mogelijk media-aandacht te krijgen zal zijn voor de demonstratie doet daaraan niet af." Het op last van de burgemeester verplaatsen van de locatie van een demonstratie naar een plaats waar weinig overlast kan worden veroorzaakt, maar tegelijkertijd niet of nauwelijks de aandacht van een breed publiek kan worden getrokken, wordt - zeker als die locatie ook nog eens moeilijker bereikbaar is voor de potentiële demonstranten - door de rechter al snel gelijk gesteld met een verbod (dat niet licht te rechtvaardigen valt). Datzelfde geldt voor het zo sterk bekorten van de duur van de demonstratie dat deze weinig aandacht zal kunnen trekken."

In het algemeen zijn beperkingen of aanwijzingen over de locatie of route alleen toegestaan indien de burgemeester duidelijk kan motiveren waarom deze noodzakelijk zijn met het oog op het voorkomen van wanordelijkheden of het voorkomen van onacceptabele verkeershinder of verkeersonveiligheid." Daarnaast speelt een rol of de alternatieve route/locatie voldoende mogelijkheden biedt om de aandacht te trekken van het publiek en - wanneer dit relevant is - genoeg relatie heeft met het onderwerp van de demonstratie (bijvoorbeeld niet een demonstratie volledig buiten een bepaald gebied houden als juist de bebouwing van dit gebied onderwerp van de demonstratie is)." De mate van overlast die anderen zich zullen moeten laten welgevallen is daarbij niet gering. De winkeliersvereniging die de burgemeester van Amsterdam wilde dwingen tot het uit-

vaardigen van voorschriften inzake een andere route voor een anti-bontdemonstratie in de Kalverstraat had geen succes. De enkele vrees voor wanordelijkheden voortvloeiende uit het feit dat het winkelend publiek in deze drukke en smalle winkelstraat incidenteel zou worden geconfronteerd met een optocht van demonstranten die meer dan de helft van de straatbreedte inneemt, kon volgens de rechter geen reden vormen om de demonstratie aan sterker beperkende voorwaarden of aanwijzingen te binden." Daartegenover moet worden opgemerkt dat op zich denkbaar is dat een demonstratieve actie in de vorm van een blokkade van een gebouw qua duur sterk beperkt of zelfs verboden wordt omdat de (brand)veiligheid van een gebouw waarin grote groepen personen bijeen zijn (denk aan een congrescentrum of beursgebouw) niet toelaat dat de vrije doorgang bij uitgangen te zeer worden geblokkeerd. Veiligheidseisen zoals hier bedoeld zullen dan al snel als een beperking ter bescherming van de gezondheid zoals bedoeld in art. 2 WaM worden beschouwd." Door de rechter is aanvaard dat de enkele aanwezigheid van een niet te verwaarlozen risico dat zich mogelijkerwijs een ongeval verwezenlijkt reeds doorslaggevend kan zijn bij de vraag of de bescherming van de gezondheid in het geding is." De zorgvuldige voorbereiding van een besluit tot het uitvaardigen van beperkende voorschriften zal veelal een vorm van vooroverleg met de organisatoren van de demonstratie vergen. In de verslaglegging van dit vooroverleg moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen aan de ene kant de informatie-uitwisseling die heeft plaatsgevonden en de (informele) 'afspraken' die zijn gemaakt met de organisatoren en aan de andere kant de eventuele beperkende voorschriften en aanwijzingen die zijn uitgevaardigd. Reden hiervoor is dat de voorschriften en aanwijzingen een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht vormen waartegen bezwaar en beroep openstaat.

Het uitvaardigen van een voorschrift dat betrekking heeft op het afsluiten van een verzekering door de organisatoren van de demonstratie is niet wenselijk en staat op gespannen voet staat met de WaM. Een dergelijke verplichting heeft een te ver verwijderd verband met de doelcriteria van art. 2 WaM en doet afbreuk aan het

laagdrempelige karakter van de demonstratievrijheid." Wel is denkbaar dat in het kader van het stellen van voorschriften of beperkingen met de organisatie vrijwillige afspraken worden gemaakt over het inzetten van eigen ordebewakers of verkeersregelaars, welke dan als gevolg hebben dat minder beperkende voorschriften aan de te houden betoging worden verbonden. Ik merk daarbij op dat ordedienstafspraken mijns inziens niet zo ver mogen gaan of zo dwingend mogen worden dat het voor een organisatie feitelijk onmogelijk wordt om de betoging te organiseren vanwege de onhaalbare/onbetaalbare eisen die aan de (omvang van) ordedienst worden gesteld. Het uitgangspunt dat de organisatoren van evenementen zelf een primaire verantwoordelijkheid hebben om de rust en veiligheid te waarborgen, kan niet in dezelfde omvang gelden voor grondwettelijk en

49 Zie in dit verband het feitencomplex ten grondslag liggend aan Rb. Rotterdam 18 december 2001, *UN* AE9279, en het oordeel van de Haagse Adviescommissie bezwaarschriften hierover (demonstratie Stg. Japanse Ereschulden bij bezoek Japanse keizer). In *Vzgnr. Rb. Utrecht* 7 april 2005, *UN* AT3466, werd een aanwijzing inhoudende een routewijziging daags voor de te houden demonstratie nog tijdig geacht, mede vanwege ongeregelde plaatsen die enkele dagen eerder hadden plaatsvonden bij de kraakpanden waarlangs de oorspronkelijke route zou voeren. De wijziging betrof hier echter niet de aanvangsplaats van de demonstratie.

50 *Vzgnr. Rb. Arnhem*, 13 mei 2005, *UN* AT5504, *AB* 2005, 294.

51 *Vzgnr. Rb. Zutphen* 26 januari 2007, *UN* AZ7212.

52 *Ibidem*.

53 Zie o.m. *Vzgnr. Rb. Utrecht* 23 juni 2004, *UN* AP3214.

54 *Rb. Amsterdam* 20 november 2006, *UN* AZ2850.

55 In dat verband is ook relevant dat uit de EVRM-bescherming van het recht op leven wel een zorgplicht voor de overheid wordt afgeleid om adequate maatregelen te treffen in situaties waarin duidelijk is dat de veiligheid van een bepaalde persoon of groep personen in gevaar is. Zie o.m. EHRM 28 oktober 1998, *Reports* 1998-VIII (*Osman t. VK*), par. 116 en EHRM 30 november 2005, *AB* 2005, 43 (*Öneriyildiz t. Turkije*; mR-nbt. WHoldJTer, Pzart<sup>5</sup> 8 res. . aar em o k990r

56 *KG* 1996, 360.

57 Aldus de Minister van BZK in antwoord op Kamervragen, *Handelingen II* 2001/02, Aanhangsel 770.

verdragsrechtelijk beschermde activiteiten. Het ontbreken van een eigen ordedienst mag niet 'automatisch' leiden tot het uitvaardigen van een preventief demonstratieverbod vanwege te verwachten ordeproblemen; het kan slechts één van de factoren zijn die eventueel leidt tot een situatie van bestuurlijke overmacht.

### 3.4. Ordemaatregelen tijdens de demonstratie

Onder omstandigheden kan de burgemeester op grond van art. 6 WOM tijdens de demonstratie aanwijzingen geven die de deelnemers aan een demonstratie in acht moeten nemen. Ook hiervoor geldt dat ze altijd ten dienste moeten staan aan de belangen genoemd in art. 2 WOM of het doelcriterium van art. 9 WOM. Verder mogen deze aanwijzingen niet van zodanige aard zijn dat ze de uitoefening van de demonstratievrijheid feitelijk frustreren.

Op grond van art. 7 WOM kan de burgemeester het bevel geven de demonstratie terstond te beëindigen. Dit kan indien de vereiste voorafgaande kennisgeving aan de burgemeester niet is gedaan of naar aanleiding daarvan een verbod is gegeven, indien door de betogers in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing en indien één van de in art. 2 genoemde belangen dit vordert. Aangezien de WOM deze beëindigingbevoegdheid expliciet toekent aan de burgemeester kan deze bevoegdheid slechts worden uitgeoefend door ondergeschikte politieambtenaren indien de burgemeester deze bevoegdheid door middel van een specifiek mandaatbesluit aan hen heeft gemandateerd. De algemene taakopdracht voor de politie en haar gezagsrelatie tot de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde zoals neergelegd in art. 2 en 12 Polw 1993 voldoen hiervoor niet, zo heeft de Hoge Raad overwogen in een arrest van 17 oktober 2006.<sup>58</sup>

In ditzelfde arrest accepteert de Hoge Raad dat het enkele ontbreken van de voorafgaande kennisgeving reeds voldoende kan zijn voor een bevel tot beëindiging, ongeacht of de belangen genoemd in art. 2 WOM (voorkoming van wanordelijkheden, belang van het verkeer, bescherming van de gezondheid) aan de orde zijn. Anderzijds moet worden opgemerkt dat in de literatuur ten aanzien van dit artikel doorgaans het standpunt wordt verde-

digd dat art. 7 WOM geen bevoegdheid geeft tegen een demonstratie op te treden ter voorkoming of beëindiging van strafbare feiten of ter voorkoming van disproportionele bedrijfschade (bijvoorbeeld bij een demonstratieve blokkadeactie tegen een bedrijf), aangezien dat geen belangen zijn die genoemd worden in art. 2 WOM.<sup>59</sup>

Individuele demonstranten die de strafwetgeving overtreden door zich bijvoorbeeld overduidelijk beledigend of discriminerend uit te laten, kunnen strafrechtelijk worden aangepakt en eventueel gearresteerd, maar dat moet de betoging als zodanig onverlet laten (tenzij alle deelnemers zich aan deze strafbare feiten schuldig maken en om die reden worden aangehouden). Daarbij zij echter opgemerkt dat ook ten aanzien van het aanhouden van personen vanwege vermeende beledigende of discriminerende uitingen grote terughoudendheid betracht moet worden. Zo kan niet gearresteerd worden op verdenking van smaad als daarover geen klacht is ingediend." De EVRM-bescherming van de vrijheid van meningsuiting strekt zich conform standaardjurisprudentie van het EHRM ook uit tot uitingen 'that offend, shock or disturb'. Er is eigenlijk alleen ruimte voor ingrijpen bij uitingen die rechtstreeks aanzetten tot haat, geweld of discriminatie." Vanuit dit laatste perspectief moet ook de grote terughoudendheid worden betracht met het aanhouden van personen of in beslag nemen van spandoeken wegens opzettelijke belediging van de koning of andere leden van het koninklijk huis." Bovendien moet met betrekking tot andere strafbare feiten, zoals vernieling of geweldpleging, die door een deel van de betogers worden gepleegd, in het oog worden gehouden dat de enkele omstandigheid dat iemand aanwezig is in een groep die openlijk geweld pleegt, niet zonder meer voldoende is om hem te kunnen aanmerken als iemand die 'in vereniging' geweld pleegt in de zin van art. 141 eerste zin Sr. Blijkens de wetgeschiedenis van dit artikel is van het 'in vereniging' plegen van geweld sprake indien betrokkene een voldoende significante of wezenlijke bijdrage levert aan het geweld, zij het dat deze bijdrage zelf niet van gewelddadige aard hoeft te zijn. Het enkele feit dat een bepaalde persoon de demonstratie getalsmatig heeft versterkt en dat hij zich niet heeft gedis-

tantieerd van de groep toen deze haar toevlucht zocht tot het plegen van geweld, is onvoldoende om art. 141 Sr toe te passen."

Ten slotte verdient hier vermelding dat de versperring van openbare land of waterwegen, indien deze gevaar oplevert voor de verkeersveiligheid, een strafbaar feit is op grond van art. 162 Sr. In 2004 veroordeelde de Rb. Maastricht diverse bewoners van woonwagencamp Vinkenslag op grond van dit artikel vanwege hun betrokkenheid bij de protest-blokkade van een snelwegkruising tijdens de ochtendspits en bij slecht zicht, als gevolg waarvan gevaarlijke situaties ontstonden en enkele aanrijdingen plaatsvonden."

Art. 9 WOM geeft de burgemeester in essentie dezelfde bevoegdheden als art. 6 en 7 WOM, maar dan specifiek voor demonstraties in de nabijheid van gebouwen die in gebruik zijn bij het Internationaal Gerechtshof, andere volkenrechtelijke organisaties of buitenlandse diplomatieke vertegen-

<sup>58</sup> Zie HR 17 oktober 2006, AB 2007, 23, r.o. 4.8 (m.nt. Brouwer & Schilder).

<sup>59</sup> Zie daarover A.E. Schilder, 'Dan demonstrenen ze maar niet.' Demonstratieverbod tegen extreem-rechts: de openbare orde als smoesje?', *NJB* 1995, p. 950-955. Optreden tegen een demonstratie ter voorkoming of beëindiging van strafbare feiten kan uiteraard dan wel indien het gaat om strafbare feiten die tevens een aantasting van één van de belangen van art. 2 WOM inhouden, zoals vernieling, brandstichting of andere fysieke gewelddadigheden.

<sup>60</sup> No 5 april 2006, *JB* 2006/121.

<sup>61</sup> Vgl. Hof Arnhem 28 december 2006, *UN* AZ5504, waarin de auteur/verspreider van posters met zeer scherpe en kritische teksten aan het adres van Minister Verdonk werd ontslagen van rechtsvervolgning wegens smaad. Zie ook *Gst.* 2005, 191.

<sup>62</sup> Zie hierover de opmerkingen van annotator V.J. de Graaf bij EHRM 2 oktober 2001 *NJCM-Bulletin* 2002, p. 427-428 (*Stankoven Verenigde Macedonische Organisatie /inden t. Bulgarije*). Misdrijven tegen de koninklijke waardigheid (art. 111-113 Sr) zijn, anders dan smadelijke belediging van andere personen, overigens - en logischerwijs - geen klachtdelicten

<sup>63</sup> Dit blijkt uit HR 11 november 2003, *UN* AL6209, over een persoon die op basis van dit artikel vervolgd werd naar aanleiding van het door betogers gooien van eieren richting de Amerikaanse ambassade.

<sup>64</sup> Zie o.m. Rb. Maastricht 23 november 2004, *UN* AR6191.

woordigingen (ambassades, consula-ten). Hier geldt als doelcriterium dat het functioneren van de desbetreffende instellingen niet mag worden aangetast. Dit betekent dat het optreden van de burgemeester ten aanzien van demonstraties die plaatsvinden rondom volkenrechtelijk beschermde instellingen niet gebonden is aan de doelcriteria van art. 2 WOM. Bij dit soort demonstraties is de ruimte voor ingrijpen groter. Gelet op het beperkte aantal Nederlandse gemeenten dat te maken kan krijgen met demonstraties rondom diplomatieke vertegenwoordigingen blijft een verdere bespreking van de specifieke aspecten die daarbij een rol spelen hier achterwege.

### 3.5. Beperking volgens de mensenrechtenverdragen

De bescherming van de demonstratievrijheid door art. 11 EVRM maakt dat regels die deze vrijheid beperken ook in overeenstemming dienen te zijn met de verdragsrechtelijke beperkingsclausules. Wat betreft het EVRM betekent dit dat voldaan moet worden aan het in de EHRM-jurisprudentie uitgekristalliseerde algemene afwegingstramien met betrekking tot beperkingen van vrijheidsrechten. De inmenging moet: 1 bij wet voorzien zijn (wettigheidsvereiste), dat wil zeggen gebaseerd op een algemeen verbindende regel die voldoende duidelijk en openbaar is; 2 een legitiem doel dienen, dat wil zeggen één of meer van de doelen genoemd in art. 11 lid 2 EVRM; 3 tegemoetkomen aan een dringende maatschappelijke behoefte (noodzakelijkheidsvereiste) en 4 in een redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel (proportionaliteitsvereiste). Het proportionaliteitsvereiste omvat ook het element van subsidiariteit, hetgeen inhoudt dat het nastreven van het legitieme doel dient te geschieden op een wijze die geen of een zo gering mogelijke inmenging in de grondrechtenuitoefening oplevert."

Wat betreft het wettigheidsvereiste en het vereiste dat de beperking ten dienste moet staan aan één van de doelen opgesomd in art. 11 lid 2 EVRM (nationale veiligheid, openbare veiligheid, voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, bescherming van de gezondheid of goede zeden, de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen), laat het EVRM ruimere mogelijkheden tot beperking van de betogingsvrijheid dan de

Grondwet en de WOM. In dat geval zijn dan echter de nationale regels - die de overheid minder beperkingsmogelijkheden bieden en dus meer grondrechtenbescherming voor de burger opleveren - richtinggevend. Dit vloeit voort uit art. 53 EVRM.

Uit het noodzakelijkheidsvereiste vloeit voort dat een beperking van de demonstratievrijheid alleen is toegestaan indien die echt nodig is om één van de doelen uit lid 2 te bewerkstelligen. Om noodzakelijk te zijn moet een grondrechtenbeperkende maatregel relevant en toereikend zijn om het beoogde doel te bereiken." Het vereiste van subsidiariteit vergt dat die beperking niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken. Deze vereisten stellen derhalve grenzen aan de op grond van art. 5 WOM eventueel uit te vaardigen voorschriften of beperkingen. Deze mogen niet zover gaan dat het gebruik van de demonstratie als uitingsmiddel zinloos wordt omdat de beperkingen - bijvoorbeeld de voorschriften over tijdstip, tijdsduur, route of locatie van de demonstratie - zo stringent zijn dat met de demonstratie niet of nauwelijks meer de aandacht voor het gemeenschappelijk uit te dragen standpunt zal zijn te winnen. Deze vereisten stellen ook grenzen aan de uitoefening van de bevoegdheid tot uitvaardiging van een (preventief) verbod of een bevel tot beëindiging van een demonstratie. Wat betreft preventieve verboden levert de EVRM-bescherming van de demonstratievrijheid dezelfde uitgangspunten op als hierboven reeds geschetst. Een verbod mag niet op willekeurige of discriminatoire gronden worden uitgevaardigd" en is alleen toegestaan in een situatie waarin ordehandhaving ook met zeer grote bestuurlijke inspanningen en aanzienlijke politie-inzet niet te garanderen is. Bovendien zal de burgemeester ook altijd inzichtelijk moeten maken waarom lichtere maatregelen dan een verbod geen uitkomst bieden."

Wat betreft een bevel tot beëindiging van een demonstratie kan worden gesteld dat zo'n bevel alleen gegeven kan worden indien het noodzakelijk is om één of meer van de doelen genoemd in art. 11 lid 2 EVRM te bereiken. Dit betekent dat bijvoorbeeld de enkele reden dat een demonstratie niet is aangemeld niet in alle gevallen voldoende zal zijn om zo'n bevel uit te vaardigen, zolang de demonstratie verder geen enkele bedreiging van de

in lid 2 genoemde doelen (vooral de ordehandhaving in de openbare ruimte) oplevert. De Hoge Raad denkt hier, blijkens zijn arrest van 17 oktober 2006,<sup>69</sup> anders over.

In dit arrest sauveert de Raad het geven van een beëindigingsbevel om de enkele reden van het ontbreken van een voorafgaande kennisgeving aan de burgemeester. Hij gaat daarmee voorbij aan het betoog van advocaat-generaal Vellinga, die in zijn conclusie over deze zaak de toepassing van een proportionaliteitstoets bepleit, waarbij een verbod pas aan de orde komt als de openbare orde niet met minder ingrijpende maatregelen gehandhaafd kan worden. De AB-annotatoren bekritisieren het oordeel van de Hoge Raad op dit punt ook. Zij wijzen op de soepeler Duitse wetgeving met betrekking tot 'spontane demonstraties' en op de *Guidelines on Freedom of Assembly* van de Office for Democracy Institutions and Human Rights van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), waarin wordt gemeld dat het van belang is 'that the law does not stifle spontaneous demonstrations by unnecessarily restrictive provisions, including those concerning the requirement of prior notice' en wordt aanbevolen dat de regelgeving voorziet in 'exceptions from the requirement of prior notification where giving a prior notification is altogether impracticable, thus making allowance for spontaneous events'.

Relevant is dat het EHRM in een recent arrest oordeelde dat beëindiging van een demonstratie vanwege het ontbreken van een kennisgeving niet aanvaardbaar is als de omstandigheden tijdige kennisgeving niet toelieten en er geen sprake is van geweld of ordeverstoring." Het Hof stelt vast

<sup>65</sup> Zie o.m. EHRM 24 maart 1988, *Series A* Vol. 130 (*Olsson t. Zweden*).

<sup>66</sup> Zie o.m. EHRM 7 december 1976, *Series A* Vol. 25 (*Handyside t. VK*), par. 48-50.

<sup>67</sup> EHRM 3 mei 2007, appl.nr. 1543/06 (*Baczowski e.a./Polen*).

<sup>68</sup> Zie ook Rb. Maastricht 22 maart 2001, *JB* 20011104 (m.nt. RJNS).

<sup>69</sup> HR 17 oktober 2006, *AB* 2007, 23 (m.nt. Brouwer & Schilder).

<sup>70</sup> EHRM 17 juli 2007, appl.nr. 25691104 (*Bukta e.a./Hongarije*). Het ging om een protestbijeenkomst tegen het bezoek van een buitenlandse regeringsleider wiens komst slechts een dag tevoren bekend werd.

dat een procedure van voorafgaande goedkeuring (*prior authorisation*) als zodanig niet in strijd is met het EVRM. Als echter een demonstratie een spontane reactie is op een plotse linge politieke gebeurtenis, dan vormt beëindiging vanwege het ontbreken van kennisgeving, zonder dat sprake is van illegaal gedrag van de demonstranten, een disproportionele inbreuk op art. 11. Nu in dit geval niet was gebleken van gewelddadig gedrag door de demonstranten, acht het Hof art. 11 geschonden.

Mede in het licht van dit arrest moet mijns inziens worden opgemerkt dat op het bestuur (ook de burgemeester) de verdragsrechtelijke verplichting rust om de nationale regelgeving - die een beëindigingsbevel om de enkele reden van het ontbreken van een voorafgaande kennisgeving op zich toestaat - zo toe te passen dat die niet in strijd komt met de EVRM-eisen. Weliswaar stelt een dergelijke verantwoordelijkheid voor het bestuur aanzienlijke eisen aan het beoordelingsvermogen van de politieambtenaren ter plaatse op het moment dat zij met een niet-aangemelde demonstratie worden geconfronteerd, maar aangezien het bij niet-aangemelde demonstraties veelal niet gaat om zeer massale manifestaties, lijkt dat geen onmogelijke taak. Dit geldt zeker nu art. 6 *Wam* de ruimte geeft om met betrekking tot zaken die mogelijk een gevaar kunnen opleveren voor ordeverstoring, zoals bijvoorbeeld het meevoeren van bepaalde materialen die gebruikt kunnen worden voor het verrichten van vernielingen (stokken in spandoeken), of met betrekking tot de bij de demonstratie te volgen route, dwingende aanwijzingen te geven. Aangezien bij een niet-aangemelde demonstratie de burgemeester geen kans heeft gehad om de politie-inzet af te stemmen op het in de hand houden van mogelijke wanordelijkheden of het begeleiden van het verkeer rondom de demonstratie, zal de ruimte om in te grijpen met een beëindigingsbevel in deze situaties wel aanzienlijk groter zijn dan bij wel-aangemelde demonstraties.

#### 4. Toepasselijkheid van andere regelstelsels dan dat van de WOM op activiteiten rondom demonstraties

De grondwettelijke grondrechtenbeperkingsystematiek gaat uit van een

stelsel van zogeheten 'bijzondere beperkingen'. Dit wil zeggen dat de beperking van een grondrecht altijd herleidbaar moet zijn tot de grondwettelijke beperkingsclausule en moet blijven binnen de daarin bepaalde grenzen. Als het gaat om de demonstratievrijheid is dat dus art. 9 lid 2 Gw. Daaruit vloeit voort dat het aanbrengen van beperkingen op de demonstratievrijheid wordt beheerst door de formele wet die specifiek tot stand is gebracht ter uitvoering van art. 9 lid 2 dus de *Wam*. Deze systematiek laat in beginsel geen ruimte voor andere beperkingen die voortvloeien uit (wettelijke) regels die niet specifiek bedoeld zijn om te dienen als beperking van de demonstratievrijheid.

Ten tijde van de grondwetsherziening van 1983 is enige ruimte gelaten voor een genuanceerde benadering in die zin dat een neutraal geformuleerde regel die niet specifiek gericht is op de inperking van een bepaald grondrecht, maar in bepaalde situaties wel het effect heeft dat een individu in zijn grondrechtenuitoefening wordt beperkt, beschouwd kan worden als een zogenoemde 'algemene grondrechtenbeperking'. In beginsel is het idee van algemene grondrechtenbeperkingen bij de grondwetsherziening 1983 afgewezen, maar tegelijkertijd is van regeringszijde erkend dat in bepaalde situaties 'algemene' beperkingen onvermijdelijk zijn en toelaatbaar geacht moeten worden in het licht van het toepassingsbereik van de in het geding zijnde grondrechten en van rechtsinstellingen die zich in de praktijk hebben ontwikkeld en binnen het rechtsbestel een gevestigde en algemeen aanvaarde plaats innemen."

In de jurisprudentie na 1983 is het bestaan van dergelijke algemene beperkingen een aantal malen geaccepteerd, onder meer ten aanzien van geluidhinder- en bestemmingsplanvoorschriften die in een bepaald concreet geval een beperking van de godsdienstvrijheid opleverden." Ten aanzien van de vergadervrijheid is geaccepteerd dat in gevallen waarin de *Wam* onvoldoende mogelijkheden biedt ter voorkoming van ernstige wanordelijkheden de noodbevoegdheden van de burgemeester ex art. 175 en 176 Gemeenewet voldoende basis kunnen vormen voor preventief ingrijpen tegen een bepaalde manifestatie." In de gevallen waarin dit ge-

beurde ging het echter om voor het publiek toegankelijke vergaderingen op niet-openbare plaatsen, ten aanzien waarvan de *Wam* geen mogelijkheden biedt voor een preventief verbod." In het licht van de ruimere (ook preventieve) ordehandhavingsbevoegdheden die de *Wam* aan de burgemeester verstrekt bij demonstraties op openbare plaatsen, is er mijns inziens zeer weinig ruimte - en ook weinig noodzaak - voor een aanvullende rol van de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet. Deze opvatting sluit aan bij het standpunt van de wetgever bij de totstandkoming van de Gemeentewet 1992 ten aanzien van de bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemw. Daarvan werd met zoveel woorden gezegd dat deze niet gebruikt kan worden met betrekking tot openbare manifestaties in de zin van de *Wam*.<sup>75</sup>

Kunnen - buiten de hierboven genoemde artikelen van de Gemeentewet - andere regels dan die van de *Wam* beperkingen opleveren van de demonstratievrijheid? Het in beginsel afwijzen, maar tegelijkertijd ook weer niet geheel uitsluiten, van zogenoemde 'algemene beperkingen' ten tijde van de grondwetsherziening 1983 en de incidentele acceptatie daarvan in de jurisprudentie na 1983 geeft enige ruimte voor beperkingen die in een bepaalde situatie bij een demonstratie voortvloeien uit algemene regels die

71 S.c. van Bijsterveld, 'Inleiding Hoofdstuk I', in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: Tjeenk Willink 2000, p. 54-58 en DJ. Elzinga, R. de Lange & M. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer

72 2006, p. 282-283. Zie o.m. Vz. ARRvS 20 juni 1985, *KG* 1985, 281; Vz. ARRvS 17 oktober 1985, *AB* 1986, 288; Vz. ARRvS 16 februari 1989, *AB* 1990, 9; Vz. ARRvS 17 augustus 1990, *AB* 1991, 44; HR 11 februari 1986, *NJ* 1986, 673; AGBRvS 20 november 1992, *AB* 1993, 241; ARRvS 16 juni 1993, *AB* 1994, 424; HR 11 november 1994, *NJ* 1995, 400; ABRvS 10 augustus 1999, *AB* 2000, 168.

73 Dit was ook het standpunt van de regering bij de totstandkoming van de *WüM*, zie *Kamerstukken IJ 1985/86*, 19427, nr. 3, p. 10.

74 ARRvS 30 december 1993, *AB* 1994, 242 (m.nt. Van Male).

75 Aldus *Kamerstukken II 1990/91*, 19403, nr. 64b, p. 16 e.v.

niet specifiek bedoeld zijn om de demonstratievrijheid in te perken; zij het dat terughoudendheid daarbij het credo is. De ruimte voor toepassing van algemene regelstelsels waaruit beperkingen in de vorm van voorschriften, vergunningvereisten, verboden en dergelijke voortvloeien zal groter zijn naarmate deze regels betrekking hebben op onderdelen van de demonstratie of de activiteiten daaromheen die niet rechtstreeks gerelateerd zijn aan het 'in groepsverband tot uiting brengen van gedachten of gevoelens'. Een 'redelijke uitleg' van het toepassingsbereik van de demonstratievrijheid brengt bijvoorbeeld mee dat betogers die zich bedienen van bepaalde voertuigen niet alle voorschriften van de Wegenverkeerswet (bijvoorbeeld die over de rijtechnische kwaliteit van hun voertuig) en het RVV naast zich neer kunnen leggen of niet gebonden zijn aan de beperkingen ten aanzien van publieke activiteiten zoals die voortvloeien uit bijvoorbeeld de Zondagswet, de natuurbeschermingswetgeving of de Wet milieubeheer.

**In** deze lijn zou ik menen dat de bouw van een podium waar vanaf de betogers kunnen worden toegesproken directer gerelateerd is aan de collectieve uitingsvrijheid dan het uitdelen of verkopen van etenswaar of het opstellen van kermisachtige attracties rondom de demonstratie. Deze laatste activiteiten maken deelname aan de demonstratie wellicht aantrekkelijker en genereren mogelijk weer hun eigen publiciteit, maar zij zijn toch minder direct verbonden met de eigenlijke meningsuiting. Het onderwerpen van dergelijke activiteiten aan een evenementenvergunning op grond van de APV is dan ook geenszins ongerechtvaardigd of onredelijk. Het verdient dan wel aanbeveling om in de publieksvoorlichting en algemene informatieverstrekking over de regels die gelden rondom (het aanmelden) van demonstraties duidelijk aan te geven dat op dergelijke 'randactiviteiten' andere regels en aanvraagtermijnen van toepassing zijn dan op de demonstratie zelf, zodat organisatoren van een 'demonstratie met randactiviteiten' daar rekening mee kunnen houden. Bovendien kan daar waar mogelijk coulançe worden betracht bij het hanteren van aanvraagtermijnen en dergelijke.

Er is niet veel jurisprudentie waarin specifiek op vraagstukken over het grensvlak tussen betogingen en niet

onder de betogingsvrijheid vallende activiteiten wordt ingegaan. Bekend is wel de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over Evangeliegemeente De Deur, waarin wordt overwogen dat aan het recht op belijden en betogen een 'connex', maar ondergeschikt en te onderscheiden, recht op geluidsversterking verbonden is. Dat recht wordt volgens de Afdeling niet rechtstreeks beschermd door de art. 6 of 9 Gw, maar valt wel onder het bereik van de uitingsvrijheid van art. 7 lid 3 GW.<sup>76</sup> De Afdeling redeneert dan dat de beperking van zo'n connex recht haar weerslag kan hebben op de uitoefening van het grondrecht zelf. Bij de besluitvorming over het opleggen van een dergelijke beperking - waarvoor een gemeentelijke verordening in beginsel de grondslag kan bieden - zal een daarmee overeenstemmende mate van zorgvuldigheid in acht moeten worden genomen. Daarbij zal in elk geval op het volgende dienen te worden gelet: a de beperking van het connexe recht op geluidsversterking houdt geen verband met de inhoud van het belijden, van de vergadering of van de betoging; b de beperking is noodzakelijk met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust, beoogt te dienen en ze gaat niet verder dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt nodig is; c de beperking gaat niet zo ver dat van het connexe recht geen gebruik van betekenis overblijft."

**In** een uitspraak van mei 2002 merkt de Afdeling bestuursrechtspraak een bestuursdwangaanschrjving om een demonstratief tentenkamp te beëindigen en alle onderkomens en andere materialen en goederen (waaronder spandoeken) te verwijderen niet aan als een beperking van de vrijheid van meningsuiting. De bestuursdwangaanschrjving was gedaan omdat voor het bosperceel waar het tentenkamp zich bevond een bestemmingsplan gold dat alleen dagrecreatie toestond en geen overnachtingen. Toepassing van deze bestemmingsplanvoorschriften werd dus niet beschouwd als een inmenging in de uitingsvrijheid." Verder is vermeldenswaard een arrest van het Hof Amsterdam over het aanvragen van een evenementenvergunning en in het bijzonder het betalen van leges daarvoor. Het gaat in deze casus om een vereniging die als doelstelling heeft het behoud van een park. De gemeente heeft plannen een nieuwe weg

aan te leggen die door het park loopt. **In** verband met haar doelstelling heeft de vereniging twee dagen diverse activiteiten georganiseerd, onder andere het markeren van de door het park aan te leggen weg, het oprichten van een 'monument' en activiteiten voor kinderen. De vereniging betoogt dat al deze activiteiten moeten worden aangemerkt als een betoging in de zin van de WOM, waarvoor geen leges geheven mag worden. Het Hof oordeelt dat de door belanghebbende georganiseerde activiteiten deels kunnen worden aangemerkt als betoging - te weten: het markeren van de weg met lint en ballonnen en het oprichten van een monument - en deels als verrichting van vermaak, dus als evenement - namelijk de muziek bij avond, de activiteiten voor kinderen, het schenken van zwak-alcoholische drankjes en het ontbijt. Het Hof merkt daarbij op dat een betoging weliswaar ook elementen van vermaak kan bevatten en geeft aan dat daarbij te denken valt aan het maken van muziek tijdens de betoging of het opvoeren van sketches door deelnemers aan de betoging om de aandacht van omstanders te trekken. **In** dat geval vormen de verrichtingen van vermaak echter een onderdeel van de betoging. **In** casu vonden ook verrichtingen van vermaak plaats náást de eigenlijke betoging, zoals muziek bij avond, ontbijt en kinderactiviteiten. Dit gegeven, naast het feit dat de activiteiten een periode van twee dagen besloegen (naar hun aard zijn betogingen in

<sup>76</sup> Waarbij zij opgemerkt dat art. 7 lid 3 Gw, anders dan art. 7 lid 1 Gw, en anders dan de WOM, zich niet verzet tegen de toepassing van een vergunning- of ontheffingenstelsel op grond van een autonome gemeentelijke verordening. Het ging in deze zaak om een ontheffing voor het gebruik van geluidsversterkende apparatuur bij straat-evangelisatie. Zie ook ARRvS 17 mei 1983, AB 1983, 514 (APV Venray), waarin het gebruik van geluidwagens niet wordt aangemerkt als een uitingswijze die 'zonder voorafgaand verlof' zoals bedoeld in het oude art. 7 Gw zou moeten kunnen plaatsvinden en het hanteren van een vergunningensysteem voor deze activiteit wordt aanvaard. Vgl. tevens *Gst.* 1991,6913,3.

<sup>77</sup> ABRvS 5 januari 1996, AB 1996, 179 (m.nt. Hofman); *Gst.* 1996, 7026, 2 (m.nt. Brederveld).

<sup>78</sup> ABRvS 8 mei 2002, AB 2002, 221 (m.nt. Brouwer en Vermeer); *Gst.* 2002, 7167,7.

het algemeen van kortere duur), brengt het Hof tot het oordeel dat er behalve van een betoging ook sprake is van een evenement dat vergunningplichtig en legesplichtig is." Deze beide uitspraken maken duidelijk dat de duur van activiteiten een belangrijke factor kan zijn bij de vraag of het regime van de WaM dan wel een ander regelstelsel van toepassing is.

## 5. Beginselen van behoorlijke besluitvorming inzake betogingen: de bbbb's

De belangrijkste constatering en conclusies uit de bovenstaande analyse van het juridisch kader met betrekking tot de besluitvorming aangaande demonstraties op een rijtje zettend, kom ik tot een lijst van beginselen van behoorlijke besluitvorming inzake betogingen (bbbb's). Omwille van de overzichtelijkheid en de praktische toepasbaarheid zijn deze zoveel mogelijk gegroepeerd aan de hand van de verschillende fasen van beoordeling en besluitvorming door de burgemeester met betrekking tot demonstraties: algemene voorlichting en informatieverstrekking vooraf; de kennisgeving van een te houden demonstratie en vooroverleg met de organisatoren; het uitvaardigen van beperkende voorschriften; de feitelijke demonstratie en de ordehandhaving daarbij. Een en ander wordt vooraf gegaan door enkele algemene beginselen die voor alle fasen van belang zijn. Zij betreffen de reikwijdte van de demonstratievrijheid en de algemene benadering die de burgemeester dient te betrachten ten aanzien van demonstraties.

### Algemene en overkoepelende beginselen

1. De demonstratievrijheid dient ruim(hartig) geïnterpreteerd te worden en de reikwijdte ervan moet niet beperkt worden opgevat. Activiteiten moeten niet te snel worden uitgezonderd van de bescherming van de demonstratievrijheid, ook niet als zij overlast of bepaalde vormen van 'schade' veroorzaken (met uitzondering van strafbare gewelddadigheden, vernielingen en dergelijke).

2. Voor toepasselijkheid van art. 9 Gw en van de WaM dient sprake te zijn van een collectief, dat wil zeggen een groep personen die beoogt gezamenlijk op te treden. Dat collectief

brengt een gemeenschappelijk standpunt dan wel een gemeenschappelijke opinie naar voren of vraagt gemeenschappelijk aandacht voor een bepaald onderwerp op een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek.

3. Eenmansprotesten vallen niet onder het regime van de WaM. Zij kunnen eventueel onder het bereik van art. 7 lid 3 Gw vallen (waarbij een vergunningstelsel in principe toelaatbaar is), maar dat is dan afhankelijk van de gehanteerde uitingsmiddelen. Bij de enkele protesteerder met een bord of spandoek zal de uiting namelijk onder de bescherming van art. 7 lid I Gw vallen, waardoor een systeem van 'voorafgaand verlof' in de vorm van vergunningen niet is toegestaan. Dit is anders indien door de betreffende eenling gebruikgemaakt wordt van geluidversterking of een ander uitingsmiddel dat niet onder het begrip drnkpers van art. 7 lid I Gw valt.

4. Bepaalde activiteiten die plaatsvinden rondom een demonstratie zullen geen - of althans minder - aanspraak kunnen maken op grondrechtelijke bescherming en vallen dan ook niet onder het regime van de WaM. Van dergelijke randactiviteiten is sprake indien:

- a. zij naar hun aard niet of niet-primair gericht zijn op het doel van gemeenschappelijke meningsuiting;
- b. zij niet of niet-rechtstreeks beschouwd kunnen worden als middelen die dienstig zijn aan het realiseren van publieks- en media-aandacht voor het onderwerp waar het de betogers om te doen is;
- c. zij een tijdspanne beslaan die duidelijk anders of langer is dan gebruikelijk bij een demonstratie.

5. Bij dergelijke activiteiten - waarbij kan worden gedacht aan attracties ter vermaak van de betogers en het publiek of aan het uitdelen of verkopen van etenswaar - heeft het gemeentebestuur meer ruimte voor het stellen van beperkingen of het toepassen van regelstelsels die niet gerelateerd zijn aan de demonstratievrijheid, bijvoorbeeld het toepassen van een vergunningstelsel op grond van de APV of andere regelgeving.

6. Activiteiten die wél direct gerelateerd zijn aan de kerneigenschap van een demonstratie (nl. de gemeenschappelijke meningsuiting), zoals het gebruik van geluidsversterking of van

een podium of voertuig waar vanaf betogers worden toegesproken, zijn aan te merken als activiteiten die weliswaar onder de bescherming van de demonstratievrijheid vallen, maar dan slechts als een 'connex' recht. Bij deze connexe rechten is er meer ruimte voor beperkingen, bijvoorbeeld toepassing van een vergunningstelsel op grond van de APV. De besluitvorming daarover moet dan wel zorgvuldig plaatsvinden. Daarbij zal in het bijzonder moeten worden gelet op het volgende:

- a. de beperking van het connexe recht mag geen verband houden met de inhoud van het belijden, van de vergadering of van de betoging;
- b. de beperking moet noodzakelijk zijn met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust, beoogt te dienen en mag niet verder gaan dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt nodig is;
- c. de beperking mag niet zo ver gaan dat van het connexe recht geen gebruik van betekenis overblijft.

7. Daarnaast is het mogelijk dat beperkingen voortvloeien uit algemene regels die niet specifiek zien op de uitoefening van de demonstratievrijheid, maar die in bepaalde concrete omstandigheden wel het effect hebben dat een bepaalde wijze van demonstreren wordt beperkt of verboden. Te denken valt aan regels van de Wegenverkeerswet (met betrekking tot bij een demonstratie mee te voeren voertuigen), de Zondagswet (met betrekking tot activiteiten op zondag), bestemmingsplanvoorschriften (die beperkingen kunnen opleveren voor een demonstratief tentenkamp), brandweervoorschriften of andere veiligheidsvoorschriften (die bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op een bij de demonstratie op te richten bouwwerk of podium).

8. Bij het beleid in de toepassing van de bovenbedoelde algemene regels zal het bestuur wel altijd rekening moeten houden met het feit dat die toepassing in het betreffende geval consequenties heeft voor de uitoefening van de demonstratievrijheid. Ze-

<sup>79</sup> Hof Amsterdam 21 november 2000, UNAA91iS.

ker waar het gaat om veiligheidsvoorschriften is echter het belang dat met de voorschriften gediend wordt al snel zo groot dat een afwijken daarvan niet licht toelaatbaar is, zolang dit maar niet resulteert in het feitelijk onmogelijk maken van elke vorm van demonstraties.

9. In voorkomende gevallen kan een praktische oplossing worden gevonden in het weliswaar toepassen van de materiële normen (bijvoorbeeld brandveiligheidsvoorschriften of bouwvoorschriften), maar het betrachten van soepelheid ten aanzien van procedurele regels die uit deze regelstelsels voortvloeien (bijvoorbeeld aanvraagtermijnen voor vergunningen, betaling van leges). De mogelijkheid tot het betrachten van een dergelijke soepelheid zal dan altijd afhankelijk zijn van de haalbaarheid aan de zijde van het bestuur om bij kortere procedurele termijnen a toch nog een voldoende toezicht uit te oefenen op veiligheidsaspecten en dergelijke en b een zorgvuldige afweging te maken met de belangen van derden die mogelijk in het geding kunnen zijn. De souplesse zal daardoor veelal niet heel groot zijn en is in ieder geval sterk afhankelijk van de concrete omstandigheden in een bepaalde situatie. Als het gaat om de betaling van leges kan - zoals in veel gemeenten gebruikelijk is - rekening worden gehouden met het ideële karakter, de omvang of de financiële draagkracht van een organisatie.

#### *Algemene voorlichting en informatieverstrekking*

10. In de informatieverstrekking richting het publiek dient duidelijk aangegeven te zijn waar de kennisgeving inzake het voornemen een demonstratie te houden naartoe moet worden gezonden en welke gegevens daarbij moeten worden overlegd.

11. Het is verstandig om in de algemene voorlichting en informatieverstrekking aan potentiële organisatoren van een demonstratie reeds te wijzen op het feit dat voor bepaalde activiteiten die soms rondom een demonstratie worden georganiseerd veelal regelstelsels van toepassing zijn waaruit een vergunningplicht voortvloeit en langere aanvraagtermijnen gelden.

12. Ter toelichting van deze langere termijnen kan dan worden gewezen op de overheidsplicht om met betrekking tot dergelijke activiteiten te komen tot een adequaat toezicht op vei-

ligheidsaspecten en een zorgvuldige afweging met de belangen van eventuele derden (bijvoorbeeld horeca- en andere ondernemers bij de demonstratielocatie).

13. Het kan daarbij nuttig zijn om verschillende soorten informatie te verstrekken: informatie over welk type activiteiten vaak vergunningplichtig is (met wat voorbeelden), informatie over het vereiste dat men zich houdt aan onder meer veiligheidseisen voortvloeiend uit de algemeen geldende regelgeving (bijv. de Wegenverkeerswet en de bouwregelgeving) en informatie over de vereisten rondom connexe rechten (zoals het recht op geluidsversterking).

14. Eventueel kan in het voorlichtingsmateriaal ook al worden gewezen op de mogelijkheid van een gesprek (vooroverleg), waarin niet zal worden gesproken over de inhoud van de demonstratie, maar wel over de praktische gang van zaken. Op deze manier kan worden voorkomen dat betrokkenen zo'n gesprek zien als een moment waarop ze verantwoordelijkheid moeten afleggen over hun demonstratie - dat kan immers niet de bedoeling zijn.

#### *Kennisgeving en vooroverleg*

15. De in de Haagse APV neergelegde termijn van 4 x 24 uur voor het kennisgeven van een te organiseren demonstratie is door de Hoge Raad acceptabel geacht, vooral vanwege de bijzondere omstandigheden in de stad Den Haag (veel instanties bij welke groepen willen demonstreren, veel aanmeldingen en beperkte ruimte in de stad). De door vele andere gemeenten gehanteerde kortere termijn van 24 of 48 uur is evenwel te prefereren.

16. Vanuit het oogpunt van noodzakelijkheid en proportionaliteit van een eventueel uit te vaardigen verbod indien de kennisgeving niet tijdig geschiedt, is een 'soepele' omgang met deze aanmeldingstermijn aangewezen indien het gaat om een kleinschalige demonstratie die weinig verkeersoverlast of ordeproblemen zal opleveren. Anderzijds is het vanuit bestuurlijk perspectief niet onbegrijpelijk om te kiezen voor een strak hanteren van de termijnregels, mede vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en gelijke behandeling van groepen (potentiële) betogers. Wat in een bepaalde gemeente redelijk is zal veelal afhangen van de feitelijke omstandigheden.

17. Het voeren van voorverleg met de organisatoren van een demonstratie is een goede zaak en zal dikwijls ook nodig zijn om eventueel door de burgemeester uit te vaardigen beperkende voorschriften goed te kunnen voorbereiden, te kunnen baseren op een zorgvuldige belangenafweging en adequaat te kunnen motiveren. Dergelijke beperkende voorschriften vergen namelijk niet alleen inzicht in het openbare-ordebelang dat een rol speelt, maar ook in de specifieke belangen van de betogers bij bijvoorbeeld een bepaalde locatie of route van de demonstratie.

18. Beperkingen of afspraken tussen gemeentebestuur en organisatie van de betoging mogen geen betrekking hebben op de inhoud van de uitingen tijdens een betoging. Wel kan het gemeentebestuur wijzen op het feit dat strafrechtelijk zal worden opgetreden tegen personen die zich tijdens de demonstratie schuldig maken aan de uitingsdelicten genoemd in het Wetboek van Strafrecht of andere strafbare feiten.

19. Een goed vooroverleg is niet alleen van belang met het oog op het eventueel uitvaardigen van beperkende voorschriften, maar kan ook leiden tot afspraken met de organisatoren van de demonstratie waardoor het uitvaardigen van dergelijke voorschriften voorkomen wordt. Dergelijke 'afspraken' mogen evenwel niet een verkapte vorm van beperkingen worden (met omzeiling van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming die daartegen openstaat). Afspraken kunnen worden gemaakt op basis van vrijwilligheid aan de zijde van de organisatoren en in een overleg waarin de overheid zich zoveel mogelijk faciliterend opstelt.

20. In de verslaglegging van het vooroverleg moet goed onderscheid worden gemaakt tussen de informatie-uitwisseling die heeft plaatsgevonden en de eventueel uitgevaardigde beperkende voorschriften, aangezien die laatste als besluit in de zin van de Awb vatbaar zijn voor bezwaar en beroep.

#### *Uitvaardigen van beperkende voorschriften*

21. Het noodzakelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel spelen bij het aanbrengen van beperkingen een centrale rol - of het nu gaat om een verbod of het voorafgaand aan de demonstratie uitvaardigen van beperkende voor-

schriften. Dit betekent dat de aangebrachte beperkingen echt nodig moeten zijn ter behartiging van één of meer van de belangen genoemd in art. 2 WaM (bescherming van de gezondheid, belang van het verkeer, bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden) en niet kan worden volstaan met een minder diep ingrijpen.

22. De burgemeester dient een verbod of andere beperkingen duidelijk en concreet te motiveren met een zorgvuldige weergave van de gemaakte afweging tussen de belangen van de betogers en de aan de orde zijnde belangen uit art. 2 WaM.

23. Er rust op de burgemeester een positieve verplichting om de uitoefening van de demonstratievrijheid daadwerkelijk mogelijk te maken, ook als sprake is van een omstreden doelstelling of omstreden uitingen. Zonodig moet een meer dan gebruikelijke hoeveelheid politie worden ingezet om de orde te handhaven en het rustig verloop van de demonstratie te garanderen. Pas als dit volstrekt onhaalbaar is (bestuurlijke overmacht), kan worden overgegaan tot een preventief verbod van de demonstratie.

24. Het 'verbannen' van een demonstratie naar een deel van de stad waar veel moeilijker de aandacht van een groot publiek kan worden getrokken en dat moeilijker bereikbaar is voor de potentiële betogers wordt in de jurisprudentie doorgaans gelijkgesteld met een verbod en zal dus ook alleen toegestaan zijn in dezelfde (uitzonderlijke) gevallen als een verbod.

25. Uitgaande van een voorafgaande kennisgeving binnen de bij APV gestelde termijn, moeten beperkende voorschriften of verplichtingen met betrekking tot de te volgen route tijdig worden medegedeeld aan de organisatoren van de demonstratie; in beginsel zodanig tijdig dat zij de potentiële deelnemers nog op de hoogte kunnen brengen van de juiste route en aanvangspunt van de demonstratie. Dit sluit 'last minute' wijzigingen in deze voorschriften vanwege bijzondere en onvoorziene veiligheids- of ordeproblemen niet geheel uit, mits deze problemen voldoende zwaarwegend zijn. Het mag echter niet zo zijn dat het gemeentebestuur door het niet ofte laat verstrekken van de gegevens het bijeenkomen van de potentiële betogers, of de mogelijkheid om rechtsbescherming in te roepen tegen de beperkende voorschriften, feitelijk frustreert.

26. Beperkende voorschriften of verplichtingen kunnen te maken hebben met de vorm van de gehanteerde demonstratiemiddelen (bijv. geen of alleen dunne stokken voor spandoeken), mits er een duidelijke relatie is met het belang van de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Het opleggen van een verplichting tot het sluiten van een (aansprakelijkheids)verzekering aan de organisatoren van een demonstratie is niet toegestaan.

27. Vrijwillige afspraken met de organisatoren over een eigen ordedienst zijn toegestaan en kunnen invloed hebben op de op te leggen beperkingen of routevoorschriften. Zij mogen echter geen afbreuk doen aan het laagdrempelige karakter van de demonstratievrijheid. Het enkele niet-bereiken van overeenstemming met de organisatoren over het instellen of de omvang van een eigen ordedienst kan niet *automatisch* leiden tot het uitvaardigen van een voorafgaand verbod vanwege te verwachten ordeproblemen. Het zal hoogstens een van de factoren kunnen zijn om tot het oordeel te komen dat sprake is van een situatie van bestuurlijke overmacht die een verbod rechtvaardigt, maar ook dan moet altijd worden bezien of niet kan worden volstaan met andere beperkende maatregelen ter voorkoming van ordeproblemen.

28. Bij het stellen van beperkingen met betrekking tot de duur van een demonstratie (of de duur van het oprichten en weer afbreken van de bouwwerken ten behoeve van de demonstratie of de activiteiten daaromheen) geldt dat deze beperkingen niet verder mogen gaan dan noodzakelijk om het doel waarvoor de beperkingen worden gesteld te bereiken en ook niet zo strikt mogen zijn dat er van de demonstratievrijheid of de daaraan verbonden connexe rechten geen gebruik van enige betekenis meer overblijft.

29. Weliswaar kunnen ook blokkadeacties bescherming genieten van de betogingsvrijheid, maar bij de blokkade van de toegang tot bepaalde gebouwen zal - zeker als in het betreffende gebouw grote groepen mensen aanwezig zijn - het waarborgen van de gezondheid en veiligheid van die personen al snel zwaarder wegen dan de betogingsvrijheid. In dit verband is het risico dat zich een ongeval verwezenlijkt voldoende om te kunnen spreken van een gezondheidsbelang. Bij dergelijke calamiteiten is immers van

essentieel belang a een snelle toegang voor hulpdiensten tot het gebouwen b een snelle mogelijkheid voor hen die zich in het gebouw bevinden om het te verlaten. Uiteraard kan en moet een demonstratie in de directe omgeving van het betreffende gebouw wel worden toegelaten indien de vrije doortocht naar in- en uitgang (en ook de ordehandhaving daaromheen) voldoende gewaarborgd blijft.

30. Bij de blokkade van openbare wegen zal, in ieder geval als het gaat om snelwegen en om een langdurige blokkade (meer dan een paar uur), de maatschappelijke ontwrichting al snel zo groot zijn dat het verkeers- en ordebelang een verbod kunnen rechtvaardigen. Een en ander zal anders zijn indien de blokkade een op zich openbare weg betreft die 'slechts' fungeert als toegangsweg tot een bepaald bedrijf waartegen de demonstratieve actie zich richt, zodat de blokkade geen grote problemen veroorzaakt voor weggebruikers die niets met dit bedrijf te maken hebben. Het zal ook anders zijn indien de verkeershinder door de blokkadeactie, bijvoorbeeld via een omleidingsroute, binnen aanvaardbare perken blijft.

#### *Feitelijk plaatsvinden van en ordehandhaving tijdens de demonstratie*

31. Een bevel tot beëindiging van een niet-aangemelde demonstratie is in het licht van het uit het EVRM voortvloeiende noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvereiste alleen dan toegestaan indien dit daadwerkelijk nodig is met het oog op de belangen genoemd in art. 2 WaM en niet louter op grond van het feit dat de voorafgaande kennisgeving niet heeft plaatsgevonden. Bij het geven van aanwijzingen of een beëindigingsbevel aan een dergelijke demonstratie zijn er wel meer mogelijkheden voor de burgemeester om restrictief te zijn, omdat het bestuur en de politie zich niet op de activiteit hebben kunnen voorbereiden.

32. De bevoegdheid tot het geven van een beëindigingsbevel kan slechts worden uitgeoefend door ondergeschikte politieambtenaren indien de burgemeester deze bevoegdheid door middel van een specifiek mandaatbesluit aan hen heeft gemandateerd.

33. Individuele demonstranten die de strafwetgeving overtreden door zich bijvoorbeeld overduidelijk beledigend of discriminerend uit te laten, kunnen

strafrechtelijk worden aangepakt en eventueel gearresteerd, maar dat laat de betoging als zodanig onverlet (tenzij alle deelnemers zich aan deze strafbare feiten schuldig maken en om die reden worden aangehouden). Bij het aanhouden van personen vanwege deze uitingsdelicten past grote terughoudendheid, aangezien de EVRM-bescherming van de uitingsvrijheid zich ook uitstrekt tot controversiële,

shockerende en aanstootgevende uitingen.

34. Ordemaatregelen door de politie dienen er mede op gericht te zijn bescherming te bieden aan de personen die zich op controversiële wijze uiten.

Bij inachtneming van bovenstaande beginselen/vuistregels zal de besluitvorming rondom betogingen een eventuele rechterlijke beoordeling

kunnen doorstaan. Daarmee is de bescherming van een belangrijk grondrecht gediend en wordt bovendien voorkomen dat extremistische groeperingen als de NVV zich kunnen profileren als 'martelaar van de demonstratievrijheid' door keer op keer hun gelijk te halen bij de rechter vanwege onzorgvuldigheden in de burgermeesterlijke besluitvorming inzake betogingen.

## JURISPRUDENTIE

### Afdeling bestuursrechtspraak

#### Raad van State

6 juni 2007

nr. 200608642/1

(mrs. M. Vlasblom, DAG, Slump en G.J. van Muijen)  
m.nt. R. Kooper

**Art. 42 lid 2 Grondwet; art. 1a lid 1, 3 lid 1, 4 en 10 lid 1 onder a WOB; art. 1:1 lid 1 en 2:3 lid 1 Awb; art. 1 Besluit houdende bepalingen over het Kabinet van de Koning.**

**De Koningin en het Kabinet van de Koningin zijn geen bestuursorganen. (Staat)**

*De Minister van Algemene Zaken heeft openbaarmaking geweigerd van de onder het ministerie berustende documenten die betrekking hebben op het beleid en de praktijk van het Kabinet van de Koningin (hierna: Kabinet) uit de periode vanaf 1 januari 1990. Tevens is geweigerd het verzoek om openbaarmaking door te zenden naar het Kabinet. In de omstandigheid dat de Koningin de Voorzitter is van de Raad van State ziet de Afdeling geen grond om van het hoger beroep geen kennis te nemen, nu er geen verband bestaat tussen dat Voorzitterschap en de uitoefening van de rechtsprekende taak van de Afdeling en derhalve niet valt in te zien dat bedoeld Voorzitterschap bij de NPS gegronde twijfel kan doen ontstaan aangaande de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Afdeling. Als bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 lid 1 onder a Awb is slechts aangewezen een orgaan van een krachtens publiekrecht ingestelde*

*rechtspersoon. Een onderdeel van de organisatie van een zodanige rechtspersoon of een daarin aangestelde functionaris is een orgaan in de zin van die bepaling, indien daaraan een zelfstandige taak is opgedragen die onder eigen verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd. Uit art. 1 van het Besluit houdende bepalingen over het Kabinet van de Koning (Stb. 2004, 8) volgt dat het Kabinet uitsluitend ondersteunende taken verricht ten dienste van de uitoefening van de constitutionele taken van de Koningin. Aan het Kabinet zijn geen eigen, zelfstandige taken opgedragen. Derhalve is het op zichzelf niet een orgaan als bedoeld in art. 1:1 lid 1 onder a Awb. Het opgedragen zijn van uitsluitend ondersteunende taken kan voorts niet worden aangemerkt als het bekleed zijn met openbaar gezag als bedoeld onder b van genoemd artikellid. Het Kabinet is derhalve, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen bestuursorgaan als bedoeld in art. 1:1 lid 1 Awb en evenmin als bedoeld in art. 1a WOB. Derhalve bestond voor de minister geen verplichting het verzoek naar het Kabinet door te zenden. Vervolgens ziet de Afdeling zich gesteld voor de vraag of de minister het verzoek had moeten doorzenden aan de Koningin, aan wie het Kabinet ambtelijke ondersteuning biedt. Naar de tekst van art. 1:1 lid 1 onder a Awb, past de positie van de Koningin in de omschrijving van het begrip bestuursorgaan; de Koningin is voorts in art. 1:1 lid 2 niet uitgezonderd. Niettemin komt de Afdeling tot een andersluidend oordeel. Het begrip bestuursorgaan, omschreven en afgebakend in art. 1:1 Awb, markeert het openbaar bestuur dat is onderworpen aan de regels van die wet. De Awb normeert de uitoefening door dat bestuur van de hem opgedragen taken en bevoegdheden en - onlosmakelijk daarmee verbonden - de wijze waarop het daarop, ook in rechte, kan worden aangesproken. Een bestuursorgaan in de zin van de Awb kan slechts als zodanig optreden indien daarvoor ook op de in die wet voorziene wijzen*

*verantwoording wordt afgelegd, ook in rechte. In aansluiting hierop kan er omtrent de toepassing van de WOB, waarop het voorliggende geschil betrekking heeft, op worden gewezen dat deze wet blijkens de considerans tot stand is gebracht met het oog op een goede en democratische bestuursvoering. Voorts kan worden verwezen naar de memorie van antwoord waarin die functie in verband is gebracht met de politieke verantwoordingsplicht van het bestuur. De uit art. 42 Gw voortvloeiende constitutionele onschendbaarheid van de Koningin staat eraan in de weg dat de Koningin verantwoording aflegt. Gelet hierop dient naar het oordeel van de Afdeling te worden geoordeeld dat de Koningin geen bestuursorgaan is in de zin van art. 1:1 Awb, noch in de zin van art. 1a WOB. Derhalve diende het verzoek evenmin naar de Koningin te worden doorgestuurd.*

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Minister van Algemene Zaken,

appellant,

tegen de uitspraak in zaaknr. AWB 04/2065 van de Rechtbank Amsterdam van 16 oktober 2006 in het geding tussen:

de stichting 'Nederlandse Programma Stichting'

en

appellant.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 4 september 2003 heeft appellant (hierna: de minister) het verzoek van de stichting 'Nederlandse Programma Stichting' (hierna: de NPS) om openbaarmaking van documenten afgewezen voor zover het