



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een goed begin is het halve werk: een empirische analyse van lokale kennisgevingsprocedures bij demonstraties

Fetter, F.H.; Peters, A.H.M.; Stolk, R.

Citation

Fetter, F. H., Peters, A. H. M., & Stolk, R. (2025). Een goed begin is het halve werk: een empirische analyse van lokale kennisgevingsprocedures bij demonstraties. *De Gemeentestem*, 2025(8), 37-46. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4245469>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4245469>

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

Een goed begin is het halve werk

Een empirische analyse van lokale kennisgevingsprocedures bij demonstraties

Gst. 2025/8

Naar aanleiding van de actuele discussies omtrent de bescherming van het demonstratierecht hebben wij de kennisgevingsprocedures van alle Nederlandse gemeenten onderzocht. Voorafgaand aan een betoging moet een organisator via deze kennisgeving aan de burgemeester zijn voornemen tot het houden van de betoging melden. De kennisgeving vormt zo formeel de eerste stap naar de uitoefening van het demonstratierecht. Uit onze empirische analyse blijkt dat kennisgevingsprocedures per gemeente sterk kunnen verschillen en dat gemeenten in de praktijk verschillende onnodige drempels opwerpen. In het licht van internationale aanbevelingen doen we diverse voorstellen om deze drempels weg te nemen.

1. Inleiding

Het demonstratierecht staat hoog op de politieke agenda. Zo kondigde het vorige kabinet in april dit jaar aan onafhankelijk onderzoek te willen laten doen naar de vraag of het huidige kader van het demonstratierecht nog voldoende aansluit bij verschillende actuele ontwikkelingen.² Demonstranten zouden in toenemende mate moedwillig de grenzen van de wet opzoeken of deze zelfs overtreden. Denk bijvoorbeeld aan de wegblokkeringen met tractoren bij de boerenprotesten,³ de snelwegblokkades van Extinction Rebellion⁴ en besmeuringen en beplakkingen van kunst door klimaatactivisten.⁵ Ook het nieuwe kabinet is kritisch over de huidige praktijk. Zo valt in het hoofdlijnenakkoord van het recent aangetreden kabinet te lezen dat een scherper onderscheid zal worden gemaakt tussen “(vreedzaam) demonstreren en ordeverstoring acties”.⁶ Recent kondigde minister van Justitie Van Weel in een interview in de Volkskrant aan dat hij “wil kijken of we binnen het

demonstratierecht grenzen kunnen stellen”.⁷ Tegelijkertijd waarschuwde Amnesty in november 2022 al dat het recht om te demonstreren in Nederland onder druk staat, omdat demonstraties door gemeente en politie te vaak worden gezien als ‘ordeverstoring acties’ in plaats van de uitoefening van een mensenrecht.⁸ Volgens Amnesty verbinden burgemeesters daarom te gemakkelijk voorschriften aan betogingen. Soms worden demonstraties zelfs in hun geheel verboden. Niet alleen in Nederland staat het demonstratierecht onder druk, maar de mensenrechtenorganisatie waarschuwde deze zomer in een kritisch rapport dat het demonstratierecht in heel Europa zwaar onder vuur ligt.⁹

De beschreven ontwikkeling is verontrustend. Het demonstratierecht wordt internationaal erkend als essentieel onderdeel van de democratische rechtsstaat,¹⁰ onder andere omdat demonstraties belangrijke katalysatoren zijn voor maatschappelijke veranderingen. Ze zijn het geëigende middel om tussen verkiezingen invloed uit te oefenen op overheidsbeleid. Betogingen functioneren daarnaast als “ventiel” en “zuurstof voor de democratie” doordat zij burgers op gelijke voet in staat stellen hun ongenoegen te uiten over maatschappelijke gebeurtenissen.¹¹ Het demonstratierecht wordt daarom in Nederland beschermd door artikel 9 Grondwet. Beperkingen van dit recht zijn alleen mogelijk ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordeligheden. De burgemeester kan dan, indien nodig, passende maatregelen treffen, bijvoorbeeld om de veiligheid van de demonstranten te waarborgen.¹² Uit onderzoek blijkt echter dat burgemeesters in de praktijk nog niet altijd doordrongen zijn van het belang van het demonstratierecht en bovendien

1 Mr. Francine Fetter is student Encyclopedie en Filosofie van het Recht aan de Universiteit van Leiden. Mr. Anna Peters is student Comparative Constitutional Law aan Central European University. Mr. dr. Rowie Stolk is universitair docent bij de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

2 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie en Veiligheid van 19 april 2024, *Kamerstukken II* 2023/24, 34324, nr. 12.

3 T. Canters, ‘Boeren protesteren door heel Nederland, Farmers Defence Force roept op tot meer actie’, *Volkskrant* 3 februari 2024.

4 J. Roelle, ‘Klimaatactivisten willen op Koningsdag weer de A10 op’, *AD* 23 april 2024.

5 M. Visser, ‘Waarom kunst vaak het mikpunt van activisten is’, *Trouw* 18 april 2024.

6 ‘Hoop, lef en trots’, hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, p. 22.

7 R. Meijer, ‘De nieuwe minister van Justitie: ‘Ik wil kijken of we binnen het demonstratierecht grenzen kunnen stellen’’, *de Volkskrant* 13 augustus 2024.

8 Rapport van Amnesty International, *Demonstratierecht onder druk. Regels en praktijk in Nederland moeten beter* (november 2022), p. 42-43; Zie ook: rapport van de Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?* (14 maart 2018), p. 29.

9 Rapport van Amnesty International, *Under protected and over restricted. The state of the right to protest in 21 European countries* (juli 2024).

10 General comment nr. 37 Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), *on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, par. 1; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly* (2020), p. 10-11.

11 Amnesty International 2022, p. 5; zie ook: General comment nr. 37 Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (17 september 2020), par. 2; B. Roorda, *Het recht om te demonstreren: Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief* (diss. Groningen), Rijksuniversiteit Groningen 2016, p. 2.

12 Artikel 9 lid 2 Gw.

niet altijd over voldoende kennis beschikken van de reikwijdte en beperkingssystematiek van dit grondrecht.¹³

Het startpunt van de uitoefening van het demonstratierecht is de kennisgevingsprocedure. Om de burgemeester in staat te stellen passende maatregelen te nemen, kunnen gemeenten bepalen in welke gevallen en op welke wijze de organisator een betoging vooraf moet melden.¹⁴ Hoewel organisatoren in de praktijk niet altijd voorafgaand aan een demonstratie hiervan kennisgeven, kan het nalaten daarvan juridische gevolgen hebben. Zo volgt uit artikel 7 en 11 Wet openbare manifestaties (hierna: Wom) dat een demonstratie kan worden ontbonden, wanneer een kennisgeving verplicht is en niet heeft plaatsgevonden.¹⁵ Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en analyse van het College van de Rechten van de Mens volgt echter dat ontbinding van een demonstratie enkel op grond van het ontbreken van kennisgeving, de toets aan het noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvereiste niet kan doorstaan.¹⁶

Wij starten onze analyse van de kennisgevingsprocedure met de constatering dat de vormgeving ervan in meer of juist mindere mate een drempel vormt voor de uitoefening van het demonstratierecht. Het laatste systematische onderzoek naar de inrichting van kennisgevingsprocedures in Nederlandse gemeenten dateert inmiddels echter van bijna tien jaar geleden.¹⁷ Gelet op de signalen dat het demonstratierecht onder druk staat, onderzoeken wij daarom in deze bijdrage hoe Nederlandse gemeenten hun kennisgevingsprocedure voor betogingen hebben vormgegeven, en wat de implicaties daarvan zijn voor de vrije uitoefening van het demonstratierecht. Om dit te onderzoeken hebben wij de kennisgevingsprocedures van alle 342 Nederlandse gemeenten geanalyseerd, waarbij wij ons baseren op de relevante bepalingen uit de Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's) en op de gemeentelijke websites. We hebben ons daarbij niet enkel gericht op de meer formele aspecten van de kennisgeving, zoals de kennisgevingstermijn en de te verstrekken gegevens, maar ook op de praktische uitwerking en de toegankelijkheid van de procedures. Waar één

afzonderlijk vereiste wellicht niet veel effect heeft, kan immers de optelsom of het samenspel van meerdere vereisten toch leiden tot een reële drempel voor de uitoefening het demonstratierecht.

We starten met een korte bespreking van de kennisgevingsprocedure zoals die is geregeld in de Wom en de internationale eisen die daaraan worden gesteld (par. 2). Daarna analyseren we zowel de formele regels (par. 3) als de praktische organisatie van de kennisgevingsprocedure in de Nederlandse gemeentepraktijk (par. 4).¹⁸ We eindigen met een algemene noot over de vormgeving van de kennisgevingsprocedures in Nederland, waarbij we verschillende aanbevelingen doen om deze meer in lijn te brengen met de internationale standaarden (par. 5).

2. De kennisgeving

Wie in Nederland wil demonstreren, moet daar over het algemeen kennis van geven. Onder een demonstratie verstaan wij een collectieve meningsuiting in het openbaar. Juist vanwege deze link met de vrijheid van meningsuiting geniet een demonstratie meer bescherming dan bijvoorbeeld een 'gewone' optocht of een evenement. Naast een algemene bespreking van het juridisch kader, bevat deze paragraaf ook een korte uiteenzetting van de internationale eisen die worden gesteld aan kennisgevingsprocedures bij demonstraties.

2.1 Een introductie

De kennisgeving is geregeld in artikel 4 Wom. Op grond van deze bepaling stelt de gemeenteraad bij verordening regels vast "met betrekking tot de gevallen waarin voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is." De ratio achter de kennisgeving is dat een voorafgaande melding de burgemeester in staat stelt om tijdig een inschatting te maken van mogelijke veiligheidsrisico's en om, waar nodig, voorzorgsmaatregelen te nemen of een verbod uit te vaardigen.¹⁹ De kennisgeving betreft slechts een melding, voor het houden van een demonstratie is nadrukkelijk geen toestemming vereist.²⁰

Dit laat onverlet dat de Venetië-Commissie van de Raad van Europa een verplichte kennisgeving in beginsel beschouwt als een beperking en daarmee een *de-facto*-verstoring van het recht om te demonstreren.²¹ De Commissie erkent echter dat een voorafgaande kennisgeving onder andere van belang kan zijn voor het beschermen van de openbare orde en het faciliteren van een veilig verloop van de demonstratie

13 N.J.L. Swart & B. Roorda, 'Beperkt de burgemeester de betogingsvrijheid te vergaand? Een analyse van de rechtspraak inzake demonstraties bij abortusklinieken', *NJB* 2023/1088, afl. 16; M. El Amrani & H.R.B.M. Kummeling, 'Veel onbegrip rondom het demonstratierecht', *S&D* 2023/1.

14 Artikel 4 lid 1 en 2 Wom. De OSCE is op dit punt kritisch over het Nederlandse systeem en meent dat differentiatie consistent beleid in de weg staat en zodoende het genot van de demonstratievrijheid beperkt: Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States* (September 2019 – November 2021), Warschau 1 augustus 2023, par. 68.

15 Het houden van een betoging zonder kennisgeving is in artikel 11 zelfs strafbaar gesteld.

16 Zie hiervoor: EHRM 7 oktober 2008, no. 10346/05 (*Éva Molnár t. Hongarije*), para. 37; EHRM 2007-III, no. 25691/04 (*Bukta e.a. t. Hongarije*), para. 35-36; zie ook College voor de Rechten van de Mens, 'Netherlands Institute for Human Rights Report: To the 126th session of the Human Rights Committee on the examination of the 5th periodic report of the Kingdom of The Netherlands', juni 2019, p. 22.

17 B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties* (3 juli 2015), te raadplegen via www.rijksoverheid.nl; B. Roorda, 'Omvang lokale betogingsvrijheid te beperkt?', *Gst.* 2012/101.

18 Het algemene onderzoek is in juni 2024 uitgevoerd. In juli en augustus van 2024 is dit onderzoek aangescherpt door de kennisgevingsprocedure nogmaals te bekijken. Eventuele wijzigingen na deze maanden hebben wij niet mee kunnen nemen in dit onderzoek.

19 *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 VII, nr. 57, p. 3.

20 *Kamerstukken II* 1987/88, 19427, nr. 8, p. 4-5.

21 Venetië-Commissie & OSCE/ODIHR, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* (3rd edition), CDL-AD(2019)017rev, Straatsburg/Warschau 2020, par. 112.

in kwestie. Een verplichte kennisgeving is volgens de Commissie daarom in de meeste gevallen toelaatbaar in het licht van artikel 11 EVRM en artikel 21 IVPBR.²² Zo volgt uit de rechtspraak van het EHRM dat het vereisen van een kennisgeving op zichzelf niet onrechtmatig is, zolang het tot doel heeft proportionele en geschikte maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de betoging vreedzaam verloopt.²³ Voorop staat dat de kennisgevingsprocedure geen ‘verborgen obstakel’ mag vormen voor het demonstratierecht.²⁴ Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties benadrukt bovendien dat, wanneer de kennisgevingsprocedure wordt gebruikt, deze proportioneel en noodzakelijk moet zijn vormgegeven en in verhouding moet zijn met de publieke impact die de betoging zal hebben.²⁵ Ook de Venetië-Commissie onderstreept het belang van een helder, transparant en begrijpelijk vormgegeven kennisgevingsprocedure.²⁶

2.2 Wanneer is een kennisgeving vereist?

Uit het tweede lid van artikel 4 Wom volgt dat gemeenten ten minste moeten regelen wanneer degene die een betoging wil houden, hiervan vooraf een schriftelijke kennisgeving moet doen. De wetgever heeft hierbij ruimte gelaten voor differentiatie en suggereert dat de gemeenteraad bijvoorbeeld “kleine bijeenkomsten, of manifestaties op vrijplaatsen” van de kennisgevingsplicht zou kunnen vrijstellen.²⁷ Voor zover ons bekend zijn er echter geen gemeenten die bepaalde categorieën betogingen van de kennisgevingsplicht uitzonderen.²⁸ Dit betekent in de praktijk dat voor elke betoging in Nederland een kennisgeving moet worden gedaan. Wij vermoeden, zoals Roorda in 2012 al opperde, dat dit mede het gevolg is van het feit dat de Model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), die door veel gemeenten is overgenomen, een dergelijk onderscheid niet maakt.²⁹

We betwijfelen of deze toepassing van artikel 4 Wom door Nederlandse gemeenten in algemene zin proportioneel is. Zowel de Venetië-Commissie als de Speciale VN-Rapporteur stellen dat niet voor elke demonstratie een kennisgeving verplicht zou moeten zijn.³⁰ Het vereisen van een voorafgaande kennisgeving verhoudt zich bijvoorbeeld slecht met spontane betogingen. Dit zijn demonstraties die plaatsvinden als reactie op onverwachte actuele gebeurtenissen. Denk dan bijvoorbeeld aan de Rotterdamse demonstranten die naar aanleiding van een Israëlische aanval op een ziekenhuis in de Gazastrook, nog diezelfde avond de straat op gingen.³¹ Ook voor dergelijke onvoorbereide betogingen zou plaats moet zijn. Roorda, Brouwer en Schilder adviseerden in de evaluatie van de Wom van 2015 al om in de wet te regelen dat voor het houden van een dergelijke geen kennisgeving vereist is.³² Hier is toen door de minister niet voor gekozen.³³ We zouden gemeenten desondanks willen aansporen gebruik te maken van de ruimte die artikel 4 biedt om op gemeentelijk niveau te beoordelen in welke gevallen een kennisgeving noodzakelijk is. Spontane betogingen zouden in ieder geval moeten worden vrijgesteld van de kennisgevingsplicht.³⁴

3. Formele aspecten van de kennisgevingsprocedure

Een kennisgevingsprocedure kent verschillende aspecten. In deze paragraaf staan we stil bij de formele aspecten van de kennisgevingsprocedure, waarmee wij doelen op de aspecten van de kennisgeving die zijn vervat in gemeentelijke regelgeving of die voortvloeien uit de bevoegdheid van de burgemeester voorwaarden aan een demonstratie te verbinden. Hieronder bespreken we achtereenvolgens de kennisgevingstermijn, de legeskosten, de te verstrekken gegevens, overige algemene voorschriften, aansprakelijkheid bij schade en toestemming.

3.1 De kennisgevingstermijn

Een belangrijk aspect van de kennisgeving is hoe lang deze voorafgaand aan de betoging moet zijn gedaan. Daarvoor geldt: hoe ruimer van tevoren gemeld moet worden, hoe

22 Venetië-Commissie & OSCE/ODIHR 2020, par. 113.

23 Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights par. 90; EHRM 4 mei 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0504DEC006182100 (*Ziliberberg/Moldavië*), par. 2.

24 EHRM 10 juli 2012, appl. nr. 34202/06 (*Berladire e.a./Rusland*), par. 39; EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809 (*Lashmankin e.a./Rusland*), par. 445; B. Roorda, ‘De demonstratie- en vergaderingsvrijheid: het internationaalrechtelijke en grondwettelijk kader’, in: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021, p. 21.

25 Zie General comment nr. 37 Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, par. 70-73.

26 Venetië-Commissie & OSCE/ODIHR 2020, par. 118; Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights, par. 90. Het EHRM heeft zich voor zover wij weten niet uitgelaten over vereisten waar de kennisgevingsprocedure aan moet voldoen (*Rassemblement jurassien v. Switzerland*, no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1978, DR 17, p. 119)."

27 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 18.

28 Roorda signaleerde in 2012 dat, op één gemeente na, alle Nederlandse gemeente een kennisgevingsvereiste hanteerden. Ook toen maakte geen van de gemeenten met betrekking tot de kennisgevingsplicht een onderscheid tussen verschillende categorieën betogingen, zie: Roorda, *Gst. 2012/101*, par. 3 en 6; Zie tevens: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties* (3 juli 2015), te raadplegen via www.rijksoverheid.nl, p. 86.

29 Roorda is overigens iets voorzichtiger, Roorda, *Gst. 2012/101*, par. 3.

30 Venetië-Commissie & OSCE/ODIHR 2020, par. 114; Rapport Speciale rapporteurs van de Verenigde Naties, *Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies A/HRC/31/66* (4 februari 2016), par. 21; zie ook General comment nr. 37 Mensenrechtencomité Verenigde Naties, par. 72.

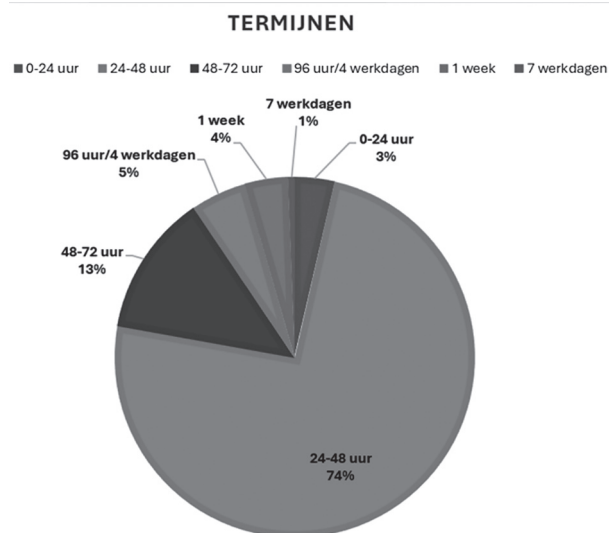
31 ‘Spontane demonstratie tegen Israël voor Rotterdam Centraal: ‘Dit moet stoppen’, rijnmond.nl, 18 oktober 2023.

32 B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, te raadplegen via www.rijksoverheid.nl, p. 90-91; zie ook Roorda *Gst. 2012/101*, par. 3.

33 ‘Bij de reactie van het kabinet op het rapport van B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, ‘Evaluatie van de Wet openbare manifestaties 3 juli 2015’, Minister van Binnenlandse Zaken, bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 34324, nr. 2, p. 3-4; zie ook: B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, ‘Naar een nieuwe demonstratiewet. Pleidooi voor een grondige herziening van de Wet openbare manifestaties’, *NJB* 2017/1646, afl. 30, p. 2157-2164.

34 B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties* (3 juli 2015), te raadplegen via www.rijksoverheid.nl, p. 90-91; zie ook Roorda *Gst. 2012/101*, par. 3.

ingrijpender de kennisgevingsplicht. Lange kennisgevingstermijnen immers kunnen frustrerend werken. Het nuttig effect van sommige betogingen wordt bijvoorbeeld weggenomen als zij niet spontaan of op (zeer) korte termijn kunnen plaatsvinden.³⁵ Alle gemeenten moeten op grond van de Wom regelen binnen welke termijn de betoging moet zijn aangemeld.³⁶ Bij de introductie van de Wom heeft de wetgever nadrukkelijk ruimte gelaten voor differentiatie in kennisgevingstermijnen per gemeente. Het achterliggende idee is dat de grote gemeenten, die veel ervaring met en capaciteit rondom het beoordelen van demonstraties hebben, en die op dat moment al relatief korte termijnen van één á twee dagen hanteren, dit zullen voortzetten. Kleinere gemeenten zouden, afhankelijk van de beschikbare politiecapaciteit en ervaring, voor omvangrijke betogingen een langere termijn kunnen hanteren. Daarbij vertrouwde de wetgever erop dat gemeenten een zo kort mogelijke termijn zouden hanteren.³⁷ We hebben per gemeente onderzocht wat deze termijn is. Uit onze data volgde onderstaande diagram.³⁸



In 2012 constateerde Roorda al dat veruit de meest gangbare termijn voor het doen van een kennisgeving 48 uur voorafgaand aan een betoging is.³⁹ Dit blijkt anno 2024 nog steeds het geval (namelijk in 249 gemeenten).⁴⁰ In veertien gemeenten wordt een termijn korter dan 48 uur gehanteerd. Het gaat dan niet alleen om een grote gemeente als Amsterdam, die veel ervaring heeft met het faciliteren van demonstraties, maar bijvoorbeeld ook om het kleinere Noord-Brabantse Goirle. Toch wordt nog in

75 gemeenten een termijn gehanteerd die langer is dan 48 uur. Dit zien we niet alleen in kleinere gemeenten, die wellicht door minder ervaring of capaciteit meer tijd nodig hebben, maar bijvoorbeeld ook in een grote gemeente als Den Haag. Den Haag vraagt demonstranten om hun betogingen minimaal 96 uur van tevoren te melden, al rekent deze gemeente – in tegenstelling tot sommige andere gemeenten – tevens weekenden en feestdagen binnen deze termijn.⁴¹ Opvallend is dat dertien gemeenten een termijn van een week hanteren. Daaronder rekenen wij ook de gemeenten die een termijn van vijf werkdagen gebruiken – dit komt in de praktijk immers neer op een volledige week. In de gemeenten Landgraaf en Hendrik-Ido-Ambacht moeten demonstranten hun betoging zelfs minimaal zeven werkdagen van tevoren te melden. Veel APV's bepalen in lijn met internationale aanbevelingen bovendien expliciet dat de burgemeester op verzoek in bijzondere omstandigheden een kennisgeving buiten de geldende termijn in behandeling kan nemen.⁴²

Alles overziend is sprake van een minimale verbetering ten opzichte van twaalf jaar geleden. In tegenstelling tot in 2012 zijn er geen gemeenten meer waar een termijn van vier weken wordt gehanteerd.⁴³ Het percentage gemeenten dat een termijn hanteert die langer is dan de door de Speciale VN-Rapporteur als ideaal genoemde termijn van 48 uur is echter hetzelfde gebleven (22%, oftewel 75 gemeenten in totaal).⁴⁴ Nu het voor verreweg de meeste gemeenten wel mogelijk blijkt om met 48 uur of minder te werken, blijft het de vraag of niet in meer gevallen ruimte is voor een verkorting van de termijn. We raden de gemeenten met een termijn van langer dan 48 uur aan om kritisch te kijken of voor deze langere termijn overtuigende redenen bestaan.

3.2 Legeskosten

In 2015 constateerden Roorda, Brouwer en Schilder dat vijftien gemeenten op hun websites kosten vermeldden voor de kennisgeving van een demonstratie. Het ging toen om bedragen tussen de € 8,00 en € 100,60.⁴⁵ Nu van dit soort kosten een potentieel belangrijke afschrikwekkende werking zou kunnen uitgaan voor het organiseren van een

35 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 18; B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties* (3 juli 2015), te raadplegen via www.rijksoverheid.nl, p. 92.

36 Zie artikel 4 lid 2 aanhef en onder b Wom.

37 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 18.

38 Als nuance op het diagram: het verschilt per gemeente of weekenden en feestdagen mee worden gerekend in de termijn. In de meeste gevallen is dit niet het geval.

39 Roorda *Gst.* 2012/101, par. 3.

40 In de meeste gevallen tellen weekenden, feestdagen en in sommige gevallen de tijd op vrijdag na 12:00 overigens niet mee voor de termijn, zie ook artikel 2:3 lid 4 Model-APV.

41 Zie voor kritiek op deze keuze: B. Roorda, *Gst.* 2012/101, par. 3.

42 De bepaling maakt ook onderdeel uit van de Model-APV van de VNG; Zie artikel 2:3 lid 5 Model-APV.

43 Een kanttekening bij deze bevinding is dat de gemeente Borger-Odoorn op haar website nog wel een termijn van vier weken vermeldt. De APV spreekt echter van een termijn van slechts 48 uur. We merken daarnaast op dat het in drie gemeenten niet volledig duidelijk is welke termijn gehanteerd wordt, omdat de APV en de gemeentelijke website verschillende termijnen noemen.

44 Implementation checklist Speciale Rapporteurs van de Verenigde Naties, *10 Principles for the proper management of assemblies: A step-by-step checklist for monitoring implementation of the practical recommendations on the management of assemblies report by United Nations Special Rapporteurs Maina Kiai and Christof Heyns* (september 2016), A/HRC/31/66, p. 5; Rapport van de Speciale rapporteurs van de Verenigde Naties 2016, par. 28; vgl. ook *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 18.

45 B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, te raadplegen via www.rijksoverheid.nl, p. 91.

betoging,⁴⁶ hebben wij hier anno 2024 nog eens naar gekeken. In positieve zin viel ons op dat er nog slechts één gemeente op haar website stelde dat legeskosten in rekening zouden worden gebracht voor het doen van een kennisgeving. Dat betrof bovendien een fors bedrag van welgeteld € 880,65. Aangezien de website niet heel duidelijk was over waar deze kosten nu precies betrekking op hadden, hebben we de gemeente schriftelijk om opheldering gevraagd. Daar hebben wij nooit reactie op ontvangen, maar de gemeente heeft inmiddels wel haar website aangepast en er wordt geen melding meer gemaakt van legeskosten.⁴⁷ Al met al lijkt het er dus op dat geen enkele gemeente nog legeskosten in rekening brengt, hetgeen een positieve ontwikkeling is. Het recht op demonstratie komt immers iedereen toe en moet niet afhankelijk zijn van de mogelijkheid om leges te kunnen betalen.⁴⁸

3.3 Te verstrekken gegevens

In de vormgeving van de kennisgevingsprocedure speelt een belangrijke rol welke gegevens gemeenten precies vragen van de melder. De procedure mag niet te bureaucratisch en onnodig bezwarend zijn, wat betekent dat de gevraagde informatie minimaal en noodzakelijk moet zijn voor een eventueel Wom-besluit.⁴⁹ Het vragen van veel (persoonlijke) informatie kan afschrikkend werken en het doen van de kennisgeving bemoeilijken.

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten onderling sterk verschillen in welke gegevens zij vragen van de kennisgever. Een grote meerderheid van de gemeenten vraagt 'slechts' naar de naam en het adres van de organisator en basale informatie over het doel van de betoging, onderwerp, tijdstip en verwacht aantal deelnemers. Er zijn echter ook gemeenten die bij de kennisgeving verdergaande informatie verlangen en de verstrekking van die informatie zelfs verplichten. Zo zijn er enkele gemeenten die kennisgevers om hun burgerservicenummer vragen.⁵⁰ Ook kwamen wij een aantal gemeenten tegen die burgers bij de kennisgeving vragen om een kopie van hun legitimatiebewijs te uploaden of het nummer van hun identiteitsbewijs te verstrekken.⁵¹ De gemeente Montfoort bepaalt zelfs in haar APV dat enkel na identificatie een bewijs van kennisgeving wordt verstrekt.⁵² De gemeenten Noardeast-Fryslân en Dantumadiel vragen de kennisgever

bovendien welk verblijfsdocument hij of zij heeft wanneer deze niet de Nederlandse nationaliteit bezit.⁵³ Dat vinden wij bijzonder onwenselijk. Op deze manier wordt het bijvoorbeeld voor ongedocumenteerden of mensen met een niet-Nederlands paspoort bemoeilijkt om te demonstreren. Daarnaast kan het afschrikkend werken als de overheid jouw identiteit registreert en weet waartegen jij demonstreert. Ook de Venetië-commissie waarschuwt dat de verplichting om identiteitsbewijzen te overleggen in de kennisgevingsprocedure ontmoedigend kan werken en onnodig bezwarend is.⁵⁴ Wat de noodzaak is om burgers bij de kennisgeving te identificeren wordt ons bovendien ook niet duidelijk. De meeste gemeenten vragen er niet naar (in de gemeente Rotterdam kan zelfs anoniem een kennisgeving worden gedaan!), dus kennelijk kan men ook zonder.

Gemeenten zouden zich bij de vormgeving van de kennisgevingsprocedure kritisch moeten afvragen welke informatie daadwerkelijk nodig is voor de beoordeling en facilitering van voorgenomen betogingen. Dit geldt eveneens voor de informatie die gemeenten bij de kennisgeving verlangen over de betoging zelf. Vragen als de gemiddelde leeftijd van de deelnemers, 'een omschrijving van de deelnemers' en 'nemen bekende mensen deel aan de betoging' kunnen wellicht in een latere fase aan bod komen, maar zouden geen vast onderdeel uit moeten maken van de kennisgeving.⁵⁵

Bovendien valt ons op dat op veel gemeentelijke websites aanmerkelijk meer informatie wordt gevraagd dan in de eigen APV wordt aangegeven. Dit is onwenselijk, omdat zo buiten de gemeenteraad om nadere eisen aan kennisgevers worden gesteld. Ook speelt mee dat veel online formulieren niet voltooid kunnen worden zonder bepaalde vragen in te vullen. Dit laat geen ruimte voor de kennisgever om een melding te maken zonder bepaalde gegevens te verstrekken. Deze praktijk zal bij de invoering van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer vanaf 1 januari 2026 overigens ook expliciet verboden zijn.⁵⁶ Deze wet voorziet in de toevoeging van een tweede lid aan artikel 4:4 Awb, dat bepaalt dat in formulieren "geen gegevens gevraagd [worden] die voor de te nemen beschikking niet noodzakelijk zijn, tenzij wordt vermeld dat de verstrekking van die gegevens niet verplicht is".⁵⁷

We raden gemeenten daarom ten eerste aan de uitvoeringspraktijk in lijn te brengen met hun eigen lokale regelgeving. Om de vrije uitoefening van het demonstratierecht zo min mogelijk in de weg te zitten, zouden gemeenten

46 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights 2020, 63-64; General comment nr. 37 Mensenrechtencomité Verenigde Naties, par. 70.

47 Het gaat om de gemeente Leiderdorp. De legesverordening van de gemeente doet vermoeden dat gerefereerd wordt aan de legeskosten voor een C-evenement. De APV stelt echter duidelijk dat betogingen geen evenementen zijn, waardoor de informatie op de website onzes inziens als foutief moest worden beschouwd.

48 Zie ook B. Roorda, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, te raadplegen via www.rijksoverheid.nl, p. 91; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights 2020, p. 63-64; General comment nr. 37 Mensenrechtencomité Verenigde Naties, par. 70.

49 Venetië-Commissie & OSCE/ODIHR 2020, par. 119.

50 Het gaat om de gemeenten Delft, Den Bosch, Groningen, Vlaardingen (bij gebruik formulier) en Zwijndrecht.

51 Het gaat om de gemeenten Alblasserdam, Bodegraven-Reeuwijk, Dantumadiel, Noardeast-Fryslân en Molenlanden.

52 Artikel 2:3 lid 3 Algemene plaatselijke verordening 2023 Montfoort.

53 Zie de gemeentelijke websites van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel.

54 Venetië-Commissie & OSCE/ODIHR 2020, par. 119.

55 Het gaat hier om respectievelijk de gemeenten Haarlemmermeer en Coevorden. Naar bekende deelnemers wordt gevraagd in Albrandswaard, Bladel, Eersel en Nissewaard. Zie ook: *Kamerstukken II 2022/23, 34324*, nr. 9, p. 11.

56 Zie voor de definitieve inwerkingstredingsdatum: 'Definitieve inwerkingstredingsdatum Wmebv', digitaleoverheid.nl, 19 september 2024.

57 Zie artikel I onderdeel F Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (*Stb.* 2023, 183).

verder kritisch moeten kijken naar welke gegevens ze daadwerkelijk nodig hebben om de juiste maatregelen te treffen. Daarnaast is het bij het werken met een online formulier belangrijk dat niet alle velden verplicht zijn. Indien nodig, kan in een later stadium contact worden opgenomen met de kennisgever om aanvullende informatie te vragen.

3.4 Algemene voorschriften

Ons viel op dat meerdere gemeenten op hun website algemene voorschriften noemen waaraan betogingen in ieder geval moeten voldoen.⁵⁸ In sommige gemeenten gaat het zelfs om hele lijsten met voorwaarden. Swart en Roorda schreven in een eerder onderzoek al dat gemeenten geen algemene regels mogen stellen aan betogingen op de website.⁵⁹ De noodzakelijke en proportionele voorschriften moeten per geval worden beoordeeld en kunnen – voor zover juridisch houdbaar – bij een eventuele Wom-beschikking volgend op de kennisgeving worden opgelegd.

De algemene voorschriften die wij tegenkwamen variëren van de verplichte aanwezigheid van ordehandhavers⁶⁰ en verkeersregelaars⁶¹ tot het algemene verbod “onnodige last op [te] leveren voor voetgangers, het verkeer en omwonenden”.⁶² Ook wordt kennisgevers in meerdere gevallen alvast duidelijk gemaakt dat het verboden is tijdens betogingen objecten te verbranden⁶³ of materialen mee te dragen die als slagwapen kunnen dienen.⁶⁴ Over de juridische houdbaarheid van deze voorschriften kan veel geschreven worden.⁶⁵ Voor ons onderzoek is vooral relevant dat (lijsten met) voorwaarden een *chilling effect* kunnen hebben op kennisgevers en daarom onwenselijk zijn.⁶⁶ Dit betekent dat dergelijke vooraf gestelde voorschriften mensen ervan kunnen weerhouden om de betoging daadwerkelijk te organiseren, bijvoorbeeld uit vrees voor vervolging, aansprakelijkheid of hoge kosten, en zodoende een barrière vormen voor de vrije uitoefening van het demonstratierecht. Zij behoren dan ook niet te worden gesteld bij de kennisgeving.⁶⁷

3.5 Aansprakelijkheid bij schade

Sommige gemeenten grijpen de kennisgevingsprocedure ook aan om zich alvast in te dekken tegen de schade die een

betoging mogelijk kan veroorzaken.⁶⁸ Op de website van de gemeente Krimpenerwaard staat bijvoorbeeld het volgende: “De melder is aansprakelijk voor schade die door de demonstratie of betoging aan eigendom van de gemeente of van anderen is gemaakt. Ook moet de melder ervoor zorgen dat derden (andere mensen of organisaties) de gemeente niet aansprakelijk stellen.”⁶⁹ Voor zover de kennisgever al bij machte zou zijn om dit laatste voor elkaar te krijgen, is een aansprakelijkheidsstelling onwenselijk. Internationale standaarden en rechtswetenschappelijke literatuur wijzen een dergelijk kostenverhaal bij organisatoren af, in ieder geval voor zover de organisatoren geen overduidelijke blaam treft.⁷⁰ Het uitgangspunt hierbij is dat eenieder slechts verantwoordelijk gehouden kan worden voor zijn eigen gedragingen. Verdergaande aansprakelijkheidsstelling heeft een mogelijk afschrikwekkend effect en vormt zodoende een onwenselijke drempel voor de uitoefening van het demonstratierecht.⁷¹ Gemeenten zouden kennisgevers niet moeten mededelen dat zij door het organiseren van een betoging aansprakelijk zijn voor de eventueel bij die betoging veroorzaakte schade. Ook vrijwaringen voor schadeaanspraken van derden zijn niet gepast.

3.6 Toestemming?

Hoewel de Wom nadrukkelijk geen ruimte laat voor gemeenten om een vergunningenstelsel bij demonstraties te hanteren,⁷² stuitten wij in ons onderzoek veelvuldig op taalgebruik dat de indruk wekt dat voor het houden van een betoging toch toestemming vereist zou zijn.⁷³ Incorrect taalgebruik klinkt misschien onschuldig, maar kan – zeker in samenhang met andere factoren – mensen ervan weerhouden om de betoging te organiseren. ‘Toestemming krijgen’ om te demonstreren heeft immers een compleet andere connotatie dan ‘melden dat je gaat demonstreren’.

De APV's van twee gemeenten stelden dat betogingen verboden zijn, tenzij de organisator een voorafgaande kennisgeving heeft gedaan.⁷⁴ Dergelijke “verboden-tenzij-constructies” verhouden zich ook niet met de keuze van de wetgever voor een kennisgevingsstelsel waarin betogingen in beginsel juist zijn toegestaan.⁷⁵ De kennisgeving stond daarnaast bij meerdere gemeenten onder kopjes als “(overige) vergunningen” of kon gestart worden door op een knop “aanvraag” te klikken. Dergelijke vormen van incorrect

58 We bespreken hier alleen de algemene vereisten die gemeenten in het kader van de kennisgevingsprocedure op hun website of in hun APV vermelden. Swart en Roorda signaleerden eerder al dat verschillende gemeenten op hun website algemene voorwaarden aan betogingen stellen en dat in Wom-beschikkingen onnodige voorwaarden worden opgelegd (zie *NJB* 2023/1088, p.1317-1318).

59 Idem, p. 1321.

60 De gemeenten Krimpenerwaard en Delft.

61 De gemeente Krimpen aan de IJssel.

62 De gemeenten Krimpenerwaard en Barendrecht.

63 Bijvoorbeeld de gemeente Den Haag.

64 Bijvoorbeeld de gemeenten Dordrecht en Capelle aan de IJssel.

65 Zie in dit kader bijvoorbeeld: Roorda 2016, p. 308-309 en de daar aangehaalde literatuur.

66 Zie Nationale ombudsman 2018, p. 31.

67 Idem, p. 23, 31 en 36; Swart & Roorda, *NJB* 2023/1088, afl. 16, p.1317-1318.

68 Zie bijvoorbeeld de gemeentelijke websites van Barendrecht, Bladel en Albrandswaard.

69 Zie de website van de gemeente Krimpenerwaard.

70 Rapport Speciale rapporteurs van de Verenigde Naties 2016, par. 26-27; General comment nr. 37 Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties, par 65; Roorda 2016, p. 310-311 en de daar aangehaalde literatuur.

71 Venetië-Commissie & OSCE/ODIHR 2020, par. 224.

72 *Kamerstukken II* 1987/88, 19427, nr. 8, p. 4-5.

73 Zie bijvoorbeeld de gemeentelijke websites van Baarn, Eersel en Heeze-Leende; Zie in dit kader ook: Amnesty International 2022, p. 34 en ten aanzien van Wom-beschikkingen: Swart & Roorda, *NJB* 2023/1088, p. 1316-1317.

74 Het gaat om de gemeenten Maasgouw en Roerdalen.

75 *Kamerstukken II* 1987/88, 19427, nr. 8, p. 4-5; zie ook Swart & Roorda, *NJB* 2023/1088, p. 1316-1317.

taalgebruik kwamen we bij ruim veertig gemeenten tegen. De website van de gemeente Borger-Odoorn stelde bijvoorbeeld dat voor de organisatie van een evenement zoals een betoging een evenementenvergunning vereist is, terwijl een betoging geen evenement is.⁷⁶ Voor het organiseren van een evenement – een concert, openluchtbioscoop, hardloophwedstrijd – heb je een vergunning nodig, maar voor een betoging niet, omdat het om de uitoefening van een grondrecht gaat. Wij vermoeden dat het incorrecte taalgebruik met name het gevolg is van onwetendheid of laksheid bij gemeenten.⁷⁷ Bij een groot aantal gemeenten gaat het overigens wel goed. Zo kwamen we meerdere websites tegen waarop nadrukkelijk vermeld stond dat voor het organiseren van een betoging geen toestemming is vereist. Bij het schrijven en publiceren van de webinformatie, de online kennisgevingsformulieren en de lokale regelgeving adviseren wij gemeenten om voldoende aandacht te geven aan de juiste terminologie om misverstanden en *chilling effects* te voorkomen.

4. Praktische aspecten van de kennisgevingsprocedure

Naast formele aspecten van de kennisgevingsprocedure zijn er ook praktische aspecten, die niet vervat zijn in (lokale) regelgeving, maar die wel potentiële drempels kunnen opwerpen. Wij bespreken in deze paragraaf de wijze waarop de kennisgeving kan worden gedaan, de vraag wie de kennisgeving kan doen (enkel individuen of ook organisaties?) en de wijze van identificatie.

4.1 Hoe kun je een kennisgeving doen?

Voor de ervaring van de kennisgever kan het van groot belang zijn op welke manier hij de betoging kan melden. De overgrote meerderheid van de gemeenten heeft in de APV bepaald dat een 'schriftelijke' kennisgeving vereist is voorafgaand aan het houden van een betoging. Hoe je deze schriftelijke kennisgeving kan indienen, is in de meeste gevallen echter niet in de verordening of op de website geregeld.⁷⁸ In de praktijk blijken 95 gemeenten speciale online formulieren te hebben voor het melden van een demonstratie. In 86 van deze gemeenten kan enkel een kennisgeving worden gedaan door een dergelijk online formulier te voltooien. In de overige gemeenten kan een kennisgever een demonstratie melden via de post, mail, telefoon of een bezoek aan het gemeentehuis.⁷⁹

Hoewel online formulieren goed inzichtelijk maken welke gegevens de gemeente van de kennisgever verlangt, zien we in de praktijk regelmatig dat via deze formulieren onnodige informatie gevraagd wordt en het bovendien soms onmogelijk is de kennisgeving online af te ronden zonder deze onnodige gegevens in te hebben gevuld (zie par. 3.3). Daarnaast

wordt niet altijd de ruimte geboden aan de kennisgever om eventuele aanvullende informatie door te geven. Zoals uit par. 2.1 volgt, moeten kennisgevingsprocedures niet onnodig bureaucratisch worden ingericht, omdat dit drempels opwerpt voor de vrije uitoefening van het demonstratierecht.⁸⁰ Wanneer gemeenten online formulieren gebruiken, is het dus belangrijk om deze zo gebruiksvriendelijk en toegankelijk mogelijk vorm te geven. Concreet betekent dit dat verplichte vragen tot een minimum beperkt moeten worden.

Voor de toegankelijkheid van de kennisgevingsprocedure is bovendien relevant in hoeverre de informatie over het melden van een betoging beschikbaar, correct en begrijpelijk is.⁸¹ Het is opvallend dat net iets meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten (188) op de eigen website algemene informatie verstrekt over het houden van een demonstratie. Voor de overige gemeenten (154) geldt dat burgers deze informatie enkel in de APV van de gemeente kunnen vinden. Het gaat dan met name om middelgrote en kleine gemeenten. Hoewel een deel van de organisatoren zal weten dat voor het houden van een demonstratie een voorafgaande kennisgeving is vereist, en bovendien van organisatoren verwacht mag worden dat zij zich van de lokale regels vergewissen, zouden gemeenten ook op hun website aan basale voorlichting moeten doen. Helemaal nu de kennisgevingsprocedure per gemeente verschilt, kan toegankelijke informatie op de gemeentelijke website misverstanden voorkomen, bijvoorbeeld over de kennisgevingstermijn in de betreffende gemeente. Om burgers zoveel mogelijk te faciliteren in de uitoefening van hun demonstratierecht, zijn wij er een voorstander van dat elke gemeente ten minste kort op haar site uitlegt dat demonstraties moeten worden aangemeld, hoe dit moet gebeuren en welke gegevens daarbij in ieder geval verstrekt moeten worden.⁸²

4.2 Wie kan een kennisgeving doen?

Nu demonstraties groepen vereisen (in je eentje kun je immers niet demonstreren), is ook de vraag relevant wie of welke entiteit precies een kennisgeving kan doen: de individuele deelnemer namens de groep of de groep zelf? Gemeenten moeten in hun APV regelen in welke gevallen 'degene die voornemens is een vergadering of betoging te houden' hiervan een schriftelijke kennisgeving moet doen. Onder 'degene die' lijkt de wetgever zowel natuurlijke personen als samenwerkingsverbanden te scharen. Zo stelt de wetgever dat de organisator in de praktijk doorgaans de naam en het adres van de 'de organiserende persoon of groepering' zal dienen te verstrekken.⁸³ In welke mate

76 'Evenementenvergunning', borger-odoorn.nl.

77 Zie in dit kader El Amrani & Kummeling, *SGD* 2023/1.

78 Het gaat om 203 van de 342 gemeenten.

79 Gemeenten bieden burgers vaak meerdere mogelijkheden.

80 General comment nr. 37 Mensenrechtencomité Verenigde Naties, par. 70; Venetië-Commissie & OSCE/ODIHR, 2020, par. 119.

81 Implementation checklist Speciale Rapporteurs van de Verenigde Naties 2016rec. no. 28(c); Hierbij kan ook gedacht worden aan het beschikbaar stellen van informatie in andere talen dan alleen het Nederlands.

82 Zie ook: J.P. Loof, 'De burgemeester en de demonstratievrijheid', *Gst.* 2007/104, par. 5.10-5.14.

83 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 18.

individuele kennisgevers en in paragraaf 4.2.2 op verschillende typen organisaties.

4.2.1 *Individuele: identificatie*

Zoals eerder in paragraaf 3.3 is besproken, waarschuwt de Venetië-commissie voor de verplichting om identiteitsbewijzen te overleggen in kennisgevingsprocedures omdat dit ontmoedigend kan werken en onnodig bezwarend is. Het aantal gemeenten dat hier expliciet om vraagt is, zo bleek, gelukkig niet groot. Het viel ons echter op dat wel een aanzienlijk aantal gemeenten gebruikmaakt van het inlogmiddel DigiD bij het online melden van een demonstratie door een individu. DigiD is een inlogmiddel dat bedoeld is voor de identificatie van natuurlijke personen en is gekoppeld aan een bsn-nummer. In 35 gemeenten kan de kennisgevingsprocedure zelfs alleen voltooid worden met DigiD. In 27 gevallen is inloggen met DigiD optioneel. De toegevoegde waarde van het inlogmiddel is ons niet duidelijk, aangezien een grote meerderheid van de gemeenten de kennisgeving ook zonder DigiD mogelijk maakt. We achten de verplichting om in te loggen met DigiD dan ook onnodig bezwarend.⁸⁴ Verplicht inloggen met DigiD is bovendien onwenselijk omdat het een obstakel kan vormen voor pas gearriveerde asielzoekers en ongedocumenteerden die niet over een bsn-nummer beschikken.⁸⁵ Het kan voor demonstranten ook van belang zijn om anoniem te demonstreren, bijvoorbeeld tegen de overheid, zonder dat deze overheid kan vastleggen wie je precies bent. Verplichte identificatie kan zodoende een *chilling effect* hebben op demonstranten en hen ervan weerhouden om te gaan demonstreren.⁸⁶

4.2.2 *Organisaties*

In de meeste gemeenten lijkt de kennisgevingsprocedure gericht te zijn op individuen. Aangezien veel betogingen niet zozeer door individuen georganiseerd worden, maar door een samenwerkingsverband – een actiegroep of organisatie – is het wenselijk als in de kennisgeving kan worden aangegeven welke groep achter de organisatie zit. In veel procedures lijkt de gemeente de kennisgever ook aan te merken als organisator, terwijl het de vraag is of één enkel individu die verantwoordelijkheid wil en kan dragen. Ook voor de inschatting van eventuele risico's kan het goed zijn

voor gemeenten om in een vroeg stadium te weten welk samenwerkingsverband de betoging organiseert.

Gemeentelijke kennisgevingsprocedures vertonen grote verschillen in de wijze waarop ze organisaties de kans geven om zich te melden. Waar de ene gemeente geen (expliciete) mogelijkheid biedt om een kennisgeving namens een organisatie te doen, vraagt de andere gemeente juist nadrukkelijk naar de organiserende groepering en haar socialemediakanalen.⁸⁷ Ook blijkt uit ons onderzoek dat organisaties zich in sommige gevallen moeten identificeren met een speciaal inlogmiddel voor bedrijven en organisaties, genaamd eHerkenning. In twintig gemeenten is het verplicht om met eHerkenning in te loggen als je namens een organisatie een kennisgeving wil doen. In zes van deze gemeenten is het daarnaast nog wel mogelijk om een kennisgeving als individu te starten en later aan te geven namens welke organisatie de betoging wordt aangemeld.⁸⁸ Dit betekent dat er in totaal veertien gemeenten zijn waarin het alleen mogelijk is om als organisatie kennisgeving te doen indien met eHerkenning wordt ingelogd.

Hoewel eHerkenning in sommige gevallen ook kan worden aangevraagd zonder KVK-nummer,⁸⁹ verwachten we niet dat elk samenwerkingsverband over het inlogmiddel zal beschikken, mede omdat jaarlijks een bedrag betaald moet worden om het te kunnen gebruiken.⁹⁰ We vragen ons daarom af waarom een aanzienlijk aantal gemeenten ervoor kiest eHerkenning te gebruiken voor het doen van een kennisgeving namens een organisatie. Het kan immers een drempel vormen voor (meer spontane) samenwerkingsverbanden. In dit kader viel ook op dat verschillende gemeenten (elf) organisaties verplichten een KVK-nummer door te geven. Dit is interessant omdat het helemaal niet vanzelfsprekend is dat een actiegroep die of een samenwerkingsverband dat wil demonstreren ook een KVK-nummer heeft. Waar het mogelijk is om namens een organisatie een kennisgeving te doen, wordt kennisgevers bovendien soms gevraagd de 'naam van het bedrijf' of 'naam van de onderneming' te geven. Gemeenten lijken hier een bepaald beeld te hebben van demonstrerende organisaties dat – naar ons weten – niet strookt met de realiteit. Wij zijn niet op de hoogte van bedrijven of ondernemingen die demonstraties willen organiseren.

We merken ten slotte op dat de inrichting van de kennisgevingsprocedure op dit punt wellicht ook van belang kan zijn voor de rechtsbescherming tegen een eventueel op de kennisgeving volgende Wom-beschikking. Dit kan relevant zijn in situaties waarin een individu de kennisgeving doet,

⁸⁴ Vgl. Venetië-commissie & OSCE/ODIHR 2020, par. 119.

⁸⁵ Zo constateerde VluchtelingenWerk in 2022 dat duizenden vluchtelingen geen BSN konden krijgen vanwege lange wachttijden voor de inschrijving in het BRP. 'Duizenden vluchtelingen en asielzoekers kunnen niet meedoen door ontbreken BSN', vluchtelingenwerk.nl, 21 november 2022.

⁸⁶ D. van Benthem e.a., 'Klein tegen de grote politie', *Groene Amsterdammer* 23 maart 2023; vgl. ook General comment nr. 37 Mensenrechtencomité Verenigde Naties, par. 60-62.

⁸⁷ Zie voor dit laatste bijvoorbeeld de gemeenten Sittard-Geleen en Den Haag.

⁸⁸ Het gaat om de gemeenten Alkmaar, Baarn, Hattem, Nieuwkoop, Westland en Zwolle.

⁸⁹ 'EH3 zonder KVK-nummer', eherkenning.nl.

⁹⁰ Afhankelijk van het gekozen betrouwbaarheidsniveau gaat het om bedragen van ongeveer € 20 tot € 40 per jaar, zie: 'Leverancieroverzicht', eherkenning.nl.

maar de organiserende actiegroep op eigen titel in bezwaar of beroep wil tegen de Wom-beschikking. Het aanmelden van een demonstratie is één ding, maar een procedure voeren een andere. Het is goed denkbaar dat de 'willekeurige' persoon die achter de laptop zat bij de aanmelding van de betoging vervolgens in een later stadium niet graag ook de persoon is die de procedure moet voeren over de Wom-beschikking (of wellicht niet eens beschikbaar is om dit te doen, of inmiddels is opgevolgd door een andere organisator). Andersom is ook denkbaar dat de actiegroep wellicht nog andere gronden wil kunnen aanvoeren dan een 'willekeurig' individu. Kan de groep de procedure voeren wanneer het kennisgevende individu niet bereid is onder eigen naam te procederen? De rechtspraak is op dit punt niet helder. Er ontbreekt momenteel een constante lijn aangaande belanghebbendheid bij Wom-beschikkingen ten aanzien van samenwerkingsverbanden en actiegroepen. Duidelijk is wel dat het zijn van geadresseerde de kans op ontvankelijkheid van samenwerkingsverbanden vergroot.⁹¹ De verwachting is dat de kennisgever van de betoging doorgaans ook de geadresseerde van deze beschikking zal zijn. Dit betekent dat 'wie' de kennisgevingsprocedure kan voltooien, wellicht ook gevolgen heeft voor 'wie' bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen een Wom-beschikking kan inroepen. Samenwerkingsverbanden hebben er daarom mogelijk voordeel bij in een zo vroeg mogelijk stadium hun betrokkenheid bij de organisatie van de betoging kenbaar te maken. Naast dat het voor gemeenten belangrijk kan zijn zicht te hebben op de organiserende groepering, zouden wij gemeenten hierom willen aanmoedigen ook bij de inrichting van de kennisgevingsprocedure oog te hebben voor samenwerkingsverbanden.⁹²

5. Toegankelijkheid van de procedures

In de voorgaande paragrafen bespraken we verschillende formele en praktische aspecten van de kennisgevingsprocedure in Nederlandse gemeenten. In deze paragraaf lichten we toe wat onze bevindingen betekenen voor het totaalplaatje van de kennisgevingsprocedure. Hoewel een afzonderlijke tekortkoming, zoals incorrect taalgebruik of een termijn van vier werkdagen, niet direct een obstakel hoeft te vormen, kan de optelsom van meerdere aspecten wel degelijk in de weg staan aan een vrije en toegankelijke uitoefening van het demonstratierecht.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de uitkomst van deze optelsom per gemeente sterk kan verschillen. Wat betreft de toegankelijkheid van de procedure merken we ten eerste op dat veel gemeenten op hun site nog geen enkele informatie over het melden van een betoging hebben staan. Waar wel informatie beschikbaar is, wisselt het beeld sterk.

De ene gemeente benoemt expliciet dat voor betogingen geen vergunning is vereist, hanteert een korte termijn en vraagt enkel de hoognodige gegevens van demonstranten. Andere gemeenten wekken door incorrect taalgebruik ten onrechte de indruk dat voor het houden van betogingen voorafgaande toestemming nodig is, hanteren lange kennisgevingstermijnen en vragen onnodige gegevens aan de kennisgever. In sommige gevallen geven de algemene voorwaarden en aansprakelijkheidsstellingen die bij de kennisgeving worden getoond bovendien de impressie dat de gemeente in kwestie betogingen voornamelijk als risico voor de openbare orde beschouwt.⁹³

De kennisgevingsprocedure kan van belang zijn voor de burgemeester om betogingen in diens gemeente in goede banen te leiden. Het is daarom ook een goede zaak dat de Wom ruimte laat aan gemeenten om de kennisgevingsprocedure zelf vast te stellen, met inachtneming van de eigen capaciteit en ervaring. De kennisgevingsprocedure zou als *de-facto*-inperking van het demonstratierecht echter geen onnodige belemmeringen mogen opwerpen voor de vrije uitoefening van dit recht. Enkele vragen die bij de vormgeving van de kennisgevingsprocedure voorop zouden moeten staan zijn: hoe maken we het burgers zo makkelijk mogelijk om de kennisgeving te doen? Welke informatie hebben we écht nodig? En vermeldt onze website voldoende en juiste informatie? Daarbij moeten gemeenten oog houden voor het feit dat het grootste deel van de demonstraties in Nederland zonder problemen verloopt.⁹⁴ De enkele vrees voor wanordelijkheden in uitzonderlijke gevallen zou geen doorslaggevende invloed moeten hebben op hoe de gemeente de burger bij alle kennisgevingen tegemoet treedt. De gemeente moet er daarnaast rekening mee houden dat ook de meest kwetsbare en minder goed georganiseerde groepen binnen de samenleving gefaciliteerd worden in de uitoefening van hun demonstratierecht. Het zijn deze groepen die vaak minder makkelijk hun stem kunnen laten horen in het politiek debat en minder zichtbaar zijn. Het demonstratierecht is daarom voor hen van groot belang. De VNG kan hier een rol in spelen door in de Model-APV meer richting en duidelijkheid te geven, en wellicht zelfs een online model-formulier met passende vragen op te stellen. Een toegankelijke kennisgevingsprocedure is overigens niet alleen op grond van het demonstratierecht noodzakelijk, maar mag ook worden verwacht van een bestuursorgaan dat zich te houden heeft aan het, zo actuele, dienstbaarheidsbeginsel.

6. Conclusie

De wijze waarop de kennisgevingsprocedure voor betogingen is ingericht, verschilt aanzienlijk per gemeente. Hoewel de Wom bewust ruimte toelaat voor verschillen tussen gemeenten, is het belangrijk dat de kennisgevingsprocedure

91 ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439, m.nt. H.D. Tolsma (*Occupy-beweging*); Rb. Oost-Brabant 10 september 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:5281; vgl. Rb. Rotterdam 7 april 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BQ0411.

92 En hoewel dit geen onderdeel uitmaakt van de kennisgevingsprocedure, zouden we gemeenten bovendien willen oproepen organisaties óók expliciet te benoemen als geadresseerden van de Wom-beschikking.

93 Zie ook Amnesty International 2022, p. 42-43. Amnesty benadrukt dat gemeenten en de politie als uitgangspunt moeten nemen dat demonstraties in verreweg de meeste gevallen vreedzaam verlopen.

94 Zie *Kamerstukken II* 2023/24, 34324, nr. 12, p. 2; Amnesty International 2022, p. 38.

geen onnodige drempels opwerpt voor de uitoefening van het demonstratierecht. Ook een opeenstapeling van vele 'kleine' obstakels kan immers zorgen voor een bemoeilijkte vrije en toegankelijke uitoefening van dit grondrecht. Differentiatie per gemeente is dus op zichzelf niet verkeerd, maar het is wel belangrijk om het totaalplaatje in ogenschouw te houden. Zeker in een tijd waarin het demonstratierecht van meerdere kanten onder druk staat, is het belangrijk om onnodige drempels weg te halen. In dit artikel hebben wij hiertoe verschillende suggesties gedaan. Het is zaak dat gemeenten kritisch reflecteren op hun eigen kennisgevingsprocedures en deze toegankelijk vormgeven. Zo kunnen gemeenten een wezenlijke bijdrage leveren aan de waarborging en facilitering van dit grondrecht.