

BIJLAGE

Bij de reactie van het kabinet op het rapport van B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Evaluatie van de Wet openbare manifestaties*, van 3 juli 2015

Reactie per aanbeveling

Aanbeveling 1: Geen definitie van manifestaties

In de eerste plaats bevelen de onderzoekers aan om, ondanks de onduidelijkheid die soms bij gemeenten bestaat over de vraag of een manifestatie of evenement onder de reikwijdte van de Wom valt, manifestaties niet te definiëren in de Wom. Zij concluderen dat het te lastig is om de grondwettelijke vrijheden waarvan de Wom de collectieve uiting regelt, in definities te vangen, zoals ook de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de Duitse en Engelse wetgeving laten zien. Opnemen van definities zou de reikwijdte van de door de Wom geregelde vrijheden ook te zeer kunnen beperken. Omdat er uit wetsgeschiedenis, rechtspraak en literatuur wel degelijk enige richtlijnen volgen voor de afbakening van wat een beschermde manifestatie is en wat niet, bevelen de onderzoekers aan een praktische handleiding op te stellen voor gemeenten.

Het kabinet neemt geen definitie van manifestaties op in de Wom. Ook zal het kabinet eenmensprotesten als zodanig niet onder de reikwijdte van de Wom brengen. Het kabinet is met de onderzoekers van mening dat, door het collectieve karakter ervan, manifestaties doorgaans een groter effect zullen hebben op de openbare orde dan eenmensacties. Daardoor zal het gebruik van de bijzondere bevoegdheden die de Wom toekent aan het lokale bestuur om manifestaties in goede banen te leiden, in het geval van eenmensprotesten al snel een te grote inbreuk maken op het recht op vrijheid van meningsuiting dat aan deze protesten bescherming biedt. Slechts individuele protesten die een sterk publieksgericht karakter hebben, zoals toespraken en voordrachten, vertonen nauwe verwantschap met collectieve bijeenkomsten.¹ Voorts biedt de jurisprudentie van het EHRM naar het oordeel van het kabinet steun voor dit standpunt.²

De onderzoekers bevelen aan om wel een praktijkhandleiding op te stellen voor gemeenten en politie over de omgang met eenmensprotesten. De gemeente Amsterdam en de Nationale politie zijn daar al mee bezig. Het kabinet zal in overleg met hen bezien of en hoe zij dit initiatief landelijk beschikbaar kunnen stellen. Daarbij ziet het kabinet aanleiding om nog een aantal van de onderwerpen die in het evaluatierapport worden besproken in deze handleiding op te nemen. Het kabinet zal hiertoe in overleg treden met gemeente Amsterdam en de nationale politie. Het kabinet zal hieromtrent ook de VNG en het NGB consulteren.

Aanbeveling 2: Schrap enkele onderdelen van artikelen 5 en 7 Wom

De tweede aanbeveling betreft de bevoegdheden van de burgemeester die zijn neergelegd in artikel 5, tweede lid aanhef en sub a en b, Wom en in artikel 7 aanhef en sub a en b Wom.

Artikel 5 Wom luidt thans, voor zover hier relevant, als volgt:

1. De burgemeester kan naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.
2. Een verbod kan slechts worden gegeven indien:
 - a. de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan;
 - b. de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt;
 - c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.

¹ Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 1985/86, 19427 nr. 3, blz. 4.

² EHRM 16 april 2016, appl. nrs. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 en 35015/13 (Novikova t.Rusland), ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD002550107, paragraaf 91. Het EHRM kiest er voor om eenmensprotesten te behandelen onder artikel 10 EVRM (vrijheid van meningsuiting) en niet onder artikel 11 (vrijheid van vereniging en betoging).

Artikel 7 Wom luidt thans:

De burgemeester kan aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan indien:

- a. de vereiste kennisgeving niet is gedaan, of een verbod is gegeven;
- b. in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing;
- c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.

De onderzoekers bevelen aan om artikel 5, tweede lid, onderdeel a en b te schrappen, evenals artikel 7, sub a en sub b. Zij menen dat de daarin neergelegde bevoegdheden in strijd zijn met de Grondwet en op gespannen voet staan met de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Zij lezen deze artikelonderdelen zó dat daarin zelfstandige bevoegdheden worden neergelegd voor de burgemeester om manifestaties te verbieden of beëindigen vanwege 'vormvereisten', zonder dat er sprake hoeft te zijn van één van de belangen die worden genoemd in artikel 2 Wom (de gezondheid, het belang van het verkeer, het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden).

Het kabinet constateert uit de evaluatie dat in de praktijk van de vier grote steden manifestaties niet worden verboden of beëindigd zonder dat één van de belangen die worden genoemd in artikel 2 Wom in het geding is. Er lijkt in de praktijk dus geen sprake van zelfstandige verbods- of beëindigingsgronden. Het kabinet meent dan ook dat er geen reden is om de bevoegdheden van burgemeesters zoals thans neergelegd in de Wom, te wijzigen. Desalniettemin schept de huidige wetstekst, in ieder geval in de wetenschappelijke literatuur en bij een enkele gemeente met minder ervaring met de Wom, onduidelijkheid. Het kabinet heeft eerder – in 2009, in reactie op een onderzoek van de Nationale ombudsman – aangegeven, dat het ongewenst is om op te treden tegen een betoging bij het ontbreken van een gegronde vrees voor het ontstaan van wanordelijkheden, belemmeringen voor het verkeer of voor aantasting van de gezondheid.³ Ook nu stelt het kabinet zich op dit standpunt, mede gelet op het genoemde rapport van de Nationale ombudsman,⁴ de jurisprudentie van het EHRM⁵ en de aanbevelingen van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)⁶ en de speciale VN-rapporteur inzake de fundamentele vergader- en verenigingsvrijheid⁷ hieromtrent.

Het kabinet meent evenwel dat schrappen van de bepalingen in artikel 5, tweede lid, onderdelen a en b, Wom en in artikel 7 sub a en sub b Wom, zoals de onderzoekers voorstellen, niet de gewenste duidelijkheid zal opleveren. Immers, zowel uit de tekst van artikel 2 Wom als uit de memorie van toelichting blijkt dat bij een verbod dat, of beëindiging die volgt op het niet voldoen aan de verplichtingen tot tijdige kennisgeving en om tijdig inlichtingen te verstrekken, tot het opvolgen van voorschriften, beperkingen en verboden, moet zijn ingegeven door de belangen van artikel 2 Wom.⁸

De bevoegdheid om te vereisen dat aan deze verplichtingen is voldaan, is neergelegd in paragraaf II van de Wom. Voor alle bevoegdheden in deze paragraaf geldt dat zij alleen mogen worden aangewend ter bescherming van de in artikel 2 Wom genoemde belangen (bescherming van de gezondheid, belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden). Wanneer deze verplichtingen niet worden opgevolgd, kan dit, op grond van artikel 5 en 7 Wom, leiden tot een verbod op of een beëindiging van de manifestatie, omdat door dit nalaten de belangen van artikel 2 Wom zijn of dreigen te worden aangetast. Het verschil tussen de

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 123, VII, nr. 57.

⁴ Nationale ombudsman, *Demonstreren staat vrij*, Den Haag: Bureau Nationale ombudsman 2007.

⁵ EHRM 17 juli 2007, appl. nr. 25691/04 (Bukta e.a. t. Hongarije), ECLI:CE:ECHR:2007:0717JUD002569104 en EHRM 7 oktober 2008, appl. nr. 10346/05 (Eva Molnar t. Hongarije), ECLI:CE:ECHR:2008:1007JUD001034605.

⁶ Organisatie voor veiligheid en samenwerking in Europa (OVSE), *Report monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States*, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warschau 9 november 2012 en OVSE, *Report monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States*, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warschau 17 december 2014.

⁷ Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association from the United Nations, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 mei 2012.

⁸ Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 1985/86, 19427 nr. 3, blz. 17.

verbodsbevoegdheid in artikel 5, tweede lid, onder a en b, Wom en de beëindigingsbevoegdheid van artikel 7, aanhef en onder a en b, Wom, enerzijds, en de verbodsbevoegdheid van artikel 5, tweede lid, onder c, Wom en de beëindigingsbevoegdheid van artikel 7, aanhef en onder c, Wom, anderzijds, komt tot uitdrukking in het gebruik van de term 'vorderen' in de bepalingen onder c: deze bevoegdheden mogen alleen worden aangewend als de belangen van artikel 2 Wom dat *vorderen*. Dat betekent dat, ook in het geval dat (aanvankelijk) is voldaan aan de verplichting tot voorafgaande kennisgeving of het verstrekken van gegevens en de voorschriften, beperkingen en aanwijzingen zijn nageleefd, zodanige omstandigheden kunnen intreden of dreigen in te treden dat de betoging onmiddellijk, althans ten spoedigste moet worden verboden en beëindigd, omdat dit wordt vereist (gevorderd) ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Het kabinet is van mening dat de onduidelijkheid die de onderzoekers signaleren en beschrijven, wordt veroorzaakt door de wijze waarop de tekst van artikel 5, tweede lid, onder c Wom en artikel 7, aanhef en sub c Wom is geformuleerd. Daarom kiest het kabinet ervoor om de tekst van artikel 5, tweede lid, onder c Wom en van artikel 7, sub c, Wom te verduidelijken. Het kabinet zal daartoe een wetsvoorstel voorbereiden.

De voorgenomen verduidelijking laat de mogelijkheid onaangetast om een voorafgaande kennisgeving te verlangen. Het is immers van groot belang dat gemeente en politie de benodigde voorbereidingen kunnen treffen om een manifestatie in goede banen te leiden. Overtreding blijft strafbaar voor zowel organisatoren als deelnemers, zoals beschreven in artikel 11 Wom. Daarmee blijft het uitgangspunt manifestaties van tevoren aan te melden. De beoogde wetwijziging laat eveneens de bevoegdheid van de burgemeester in stand om, in het geval dat een al dan niet kennisgegeven manifestatie (naar verwachting) tot wanordelijkheden, belemmeringen voor het verkeer of gezondheidsrisico's leidt, in te grijpen door middel van een verbod of beëindiging. Dit geldt ook ten aanzien van de bevoegdheid van de burgemeester om een manifestatie te beëindigen indien in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing en die gedraging (naar verwachting) tot aantasting van de in artikel 2 Wom genoemde belangen leidt.

Overigens meent het kabinet dat ook de bevoegdheid die artikel 7, aanhef en sub a, Wom biedt om een manifestatie te beëindigen indien eerder een verbod is gegeven, gehandhaafd moet blijven. Zonder een dergelijke bevoegdheid zou het verbod niet kunnen worden gehandhaafd. Het kabinet neemt zich voor de zinsnede vóór de komma van artikel 7, sub a, Wom niet te schrappen.

Het kabinet constateert voorts dat het thans naar de letter van artikel 5, eerste lid, Wom slechts mogelijk is om voorschriften en beperkingen op te leggen na een kennisgeving. In het geval dat een organisatie of een groep betogers de gemeente niet in kennis stelt van een manifestatie maar het voornemen tot die manifestatie wel ter kennis komt van de gemeente (bijvoorbeeld via Facebook), zou de burgemeester geen voorschriften of beperkingen kunnen stellen om die manifestatie – indien nodig in verband met de doelcriteria van artikel 2 Wom – in goede banen te leiden. Het kabinet meent evenwel dat artikel 5, eerste lid, Wom aldus moet worden gelezen dat de burgemeester óók bevoegd is om voorschriften en beperkingen te stellen als een manifestatie niet is aangemeld.⁹ Dit gebeurt in de praktijk dan ook. Nu het kabinet de tekst van de Wom zal wijzigen, neemt het kabinet zich voor om de wettekst ook op dit punt te verduidelijken, om misverstanden te voorkomen.

De aanbeveling die de onderzoekers eveneens doen om de strafbaarstelling van deelnemers aan niet-aangemelde manifestaties uit artikel 11 lid 1, onder a, Wom te schrappen, neemt het kabinet niet over. Hoewel deelnemers niet altijd op de hoogte zullen zijn van een eventuele kennisgeving en dit ook niet van hen kan worden verwacht, zijn deelnemers wel verplicht om zich te verwijderen als de politie hen daartoe beveelt vanwege het gegeven dat de manifestatie niet is aangemeld. Indien zij daaraan geen gehoor geven, geldt ook voor hen de strafbepaling van artikel 11 Wom.

Aanbeveling 3: Neem een uitzondering op van de kennisgevingsplicht voor spontane manifestaties en neem een verbod op legesheffing op

⁹ Zie ook de uitspraak van Gerechtshof Amsterdam, 11 juni 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:5793.

De derde aanbeveling kent twee onderdelen: ten eerste bevelen de onderzoekers aan om spontane manifestaties expliciet uit te zonderen van de kennisgevingsplicht. Ten tweede bevelen zij aan om een verbod op te nemen op het heffen van legeskosten voor het houden van een manifestatie.

De onderzoekers wijzen erop dat gemeenten ingevolge de Wom de mogelijkheid hebben om bepaalde (typen) manifestaties uit te zonderen van de kennisgevingsplicht. Tot nu toe hebben gemeenten geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, terwijl in de praktijk doorgaans coulant wordt omgegaan met spontane demonstraties. De onderzoekers menen daarom dat het goed zou zijn om in de Wom een uitzondering op te nemen op de kennisgevingsplicht voor spontane, statische manifestaties. Zij baseren zich hierbij op jurisprudentie van het EHRM, aanbevelingen van de OVSE en de Duitse en Engelse wetgeving waarin wel een uitzondering op de kennisgevingsplicht is opgenomen voor spontane manifestaties.

Het kabinet leidt uit de jurisprudentie van het EHRM af dat, hoewel de autoriteiten enige mate van tolerantie moeten betrachten ten opzichte van spontane manifestaties, dit niet wil zeggen dat deze manifestaties moeten worden uitgezonderd van een kennisgevingsverplichting, mits deze verplichting een legitiem doel dient en proportioneel is. Daarnaast is het kabinet met de geïnterviewde praktijkexperts van gemeenten en politie van mening dat een expliciete uitzondering voor spontane manifestaties in de Wom tot verwarring zou leiden en mogelijk ook tot misbruik. Immers, wanneer is een manifestatie spontaan? En hoe kan een gemeente voorkomen dat een dergelijke bepaling tot uitholling van de kennisgevingsplicht leidt? Daarbij ziet het kabinet geen aanleiding om het standpunt dat bij de totstandkoming van de Wom is ingenomen over decentrale regeling van kennisgevingstermijnen, te wijzigen. Gemeenten moeten in het kader van de autonomie de ruimte houden om op lokaal niveau hierover afwegingen te maken. Het kabinet neemt zich voor de wet op dit punt dan ook niet te wijzigen.

De aanbeveling om een expliciet verbod van het heffen van legeskosten op te nemen in de Wom komt voort uit de constatering door de onderzoekers dat sommige gemeenten legeskosten heffen voor het houden van een manifestatie. Vaak gaat het om een bedrag van enkele euro's, soms om wel meer dan €100. Het heffen van legeskosten kan worden gezien als een beperking van grondwettelijke vrijheden. Toch is het kabinet van mening dat de door de onderzoekers geconstateerde praktijk geen aanleiding vormt voor een expliciet wettelijk verbod in de Wom. Immers, het heffen van leges voor het houden van een manifestatie is al verboden op grond van artikel 229 van de Gemeentewet (Gemw). Wel zal het kabinet hieromtrent enige aanwijzingen opnemen in de toegezegde handleiding.

Aanbeveling 4: Leg in de wet een maximum kennisgevingstermijn vast

Aanbeveling vier betreft het stellen van een maximum kennisgevingstermijn van 48 uren met uitzondering van weekend- en feestdagen en met dien verstande dat een bepaling moet worden opgenomen dat indien tijdige aanmelding niet mogelijk is, de manifestatie zo snel mogelijk moet worden aangemeld. De onderzoekers stellen vast dat de Wom gemeenten vrij laat om een kennisgevingstermijn (of termijnen) te stellen. Uit de Memorie van Toelichting bij de Wom blijkt dat de wetgever daarbij 24 of 48 uren in gedachten had, zoals gebruikelijk bij de meeste gemeenten. In de praktijk echter, constateren de onderzoekers, hanteerde in 2012 negen procent van de gemeenten een termijn van 96 uren of langer, en in een enkel geval zelfs vier weken. De onderzoekers menen dat de onevenredig lange termijnen die sommige gemeenten hanteren, zich slecht verhouden tot de verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermde rechten. Daarom bevelen zij aan om, net als in Duitsland en Engeland, een vaste termijn van 48 uren te hanteren of een maximumtermijn van 48 uren waarbinnen de gemeenten mogen variëren – met uitzondering van spontane manifestaties, waarvoor volgens de onderzoekers alleen moet gelden dat zij zo snel mogelijk moeten worden aangemeld.

Het kabinet is van mening dat de kennisgevingstermijn zo kort als redelijkerwijs mogelijk moet zijn en dat een termijn van vier weken daaraan niet snel zal voldoen. Het kabinet ziet echter geen aanleiding om het uitgangspunt te wijzigen dat thans in de Wom tot uitdrukking is gebracht, dat elke gemeente het best zelf kan beslissen welke termijn redelijk is gelet op de omstandigheden van

die gemeente. Daarbij bestaat het risico dat een maximumtermijn van 48 uren gemeenten die nu een kortere termijn hanteren, zal inspireren om die termijn te wijzigen. Omdat het kabinet wel met de onderzoekers van mening is dat het goed is om bij gemeenten de wenselijkheid van een kennisgevingstermijn van 48 uren of korter onder de aandacht te brengen, zal het kabinet hieromtrent informatie opnemen in de eerder, onder aanbeveling 1 genoemde praktijkhandleiding.

Met betrekking tot de aanbeveling dat voor manifestaties die niet binnen de termijn kunnen worden aangemeld, een wettelijke uitzondering moet worden opgenomen, meent het kabinet dat een dergelijke bepaling tot verwarring en mogelijk tot misbruik zal kunnen leiden. Het kabinet verwijst hier naar zijn standpunt zoals uiteengezet naar aanleiding van aanbeveling 3, om spontane manifestaties uit te zonderen van de kennisgevingsplicht.

Aanbeveling 5: Neem in de Wom een formeel-wettelijk verbod op van demonstratieve kampementen tijdens de nachtelijke uren

De onderzoekers constateren dat er weinig duidelijkheid bestaat met betrekking tot de vraag hoe burgemeesters om moeten of mogen gaan met langdurige demonstratieve kampementen. Zij beschrijven welke methoden in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn gebruikt om demonstratieve kampementen te beperken. Na afweging van alle grondwettelijke en praktische argumenten komen de onderzoekers tot de conclusie dat een onderscheid tussen het kernrecht – het recht om publiekelijk een mening kenbaar te maken door middel van een betoging – en een connex verspreidingsrecht dat ziet op de vorm van de betoging, de voorkeur verdient. Omdat echter de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) in twee van de drie uitspraken over de Occupy-kampementen heeft geoordeeld dat een dergelijk onderscheid niet kan worden gemaakt,¹⁰ stellen de onderzoekers een alternatief voor, namelijk een formeel-wettelijk verbod op demonstratieve kampementen tijdens de nachtelijke uren. Zij menen dat een dergelijk verbod binnen de lijnen blijft van de Grondwet, het verdragsrecht en de nationale jurisprudentie nu een verbod om 's nachts te demonstreren door middel van een kampement, op geen enkele wijze ziet op de inhoud van de betoging en betogen door middel van een kampement gedurende de dag mogelijk blijft.

Het kabinet meent dat een algemeen verbod van nachtelijke demonstratieve kampementen wel degelijk de kern van het betogingsrecht kan raken. Immers, zoals door de Occupy-participanten betoogd en door de ABRvS gevolgd, waren de kampementen van essentieel belang voor de betoging door Occupy. Het voortzetten van dat kampement gedurende de nachtelijke uren maakte daarvan onderdeel uit.

De ABRvS heeft geoordeeld dat de burgemeester het kampement – zowel 's nachts als overdag – had kunnen beëindigen met een beroep op artikel 7, aanhef en onder b, van de Wom, nu de demonstranten zich herhaaldelijk niet hielden aan de door de gemeente gegeven aanwijzingen. De ABRvS oordeelde eveneens, bij de beantwoording van de vraag of beëindiging in overeenstemming was met artikel 11, tweede lid, EVRM, dat de beëindiging van de kampementen gerechtvaardigd was in het belang van onder meer de voorkoming van wanordelijkheden, ter bescherming van de gezondheid en ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Daarbij betrok de ABRvS ook het feit dat de betogers meer dan vijf maanden de tijd hadden (gehad) om hun visie voor het voetlicht te brengen. De Wom kent de burgemeester op grond van artikel 7, aanhef en sub c, de bevoegdheid toe om, indien van dergelijke omstandigheden sprake is, een betoging te beëindigen. Anders dan de onderzoekers, meent het kabinet dan ook dat de Wom voldoende mogelijkheden biedt om langdurige demonstratieve kampementen te beëindigen. Dit zal met name het geval zijn, wanneer een betoging na enige tijd in toenemende mate tot overlast leidt, zodanig dat daarmee een reëel risico ontstaat op wanordelijkheden of een bedreiging voor de gezondheid, en alsdan de belangen die beëindiging van de demonstratie rechtvaardigen de overhand krijgen over het recht tot betoging.

¹⁰ ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, AB 2015, 193 en ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, AB 2015, 198.

Aanbeveling 6: Neem een verplichting op om een manifestatieleider aan te stellen

De onderzoekers constateren dat steeds meer gemeenten vereisen dat private ordebewaarders worden aangesteld. Zij bevelen aan om deze praktijk van een expliciete, formeel-wettelijke basis in de Wom te voorzien. Volgens de onderzoekers moet de manifestatieleider bij grote of risicovolle demonstraties de bevoegdheid hebben gebruik te maken van assistenten, waarbij een aantal van één assistent op tien demonstranten de onderzoekers redelijk lijkt. Indien de manifestatieleider zijn taken niet naar behoren vervult, moet hij daarvoor strafrechtelijk en bestuursrechtelijk bestraft kunnen worden, zij het met milde straffen. Omdat goede communicatie tussen deze ordebewaarders en de politie van groot belang is voor de samenwerking, bevelen de onderzoekers tevens aan om bij de politie of de gemeente speciale dialogoambtenaren aan te stellen.

Het kabinet onderkent de eigen verantwoordelijkheid van de organisatoren van een manifestatie voor het ordelijk verloop ervan en het belang van goede samenwerking tussen de organisatoren van een manifestatie en de gemeente en politie. Ook het EHRM heeft in de zaak Frumkin t. Rusland het belang van het aanwijzen van manifestatieleiders onderstreept¹¹. Desalniettemin ziet het kabinet geen noodzaak tot het opnemen van een wettelijke verplichting in de Wom tot het aanstellen van een manifestatieleider. De onderzoekers constateren dat de Wom op dit moment geen bepaling bevat op grond waarvan een expliciete bevoegdheid bestaat om een manifestatieleider te eisen. Het kabinet meent echter dat deze bevoegdheid wel bestaat. Immers, op grond van artikel 5, eerste lid, Wom en artikel 6 Wom kan de burgemeester voorschriften en beperkingen stellen en aanwijzingen geven. Dat uit artikel 2 Wom en uit artikel 9, tweede lid, Grondwet zou moeten worden geconcludeerd dat de wetgever uitsluitend de burgemeester verantwoordelijk heeft willen stellen voor de handhaving van de openbare orde, zoals de onderzoekers betogen, volgt het kabinet niet. Artikel 9 Grondwet en artikel 2 Wom hebben betrekking op beperkingen van het betogingsrecht van overheidswege, waaronder vanwege redenen van openbare orde. Dit sluit niet uit dat ook van de organisatoren kan worden verlangd dat zij verantwoordelijkheid nemen voor een ordelijk verloop, voor het regelen van het verkeer, het verlenen van eerste hulp en het opruimen achteraf. Ook de variatie in wat gemeenten van organisatoren verlangen – niet alleen orde handhaven, maar ook eerste hulp en opruimen – pleit tegen het opnemen van een verplichting tot het aanstellen van een manifestatieleider die ‘slechts’ verantwoordelijk is voor het handhaven van de openbare orde. Daarbij gaf meer dan de helft van de door de onderzoekers geïnterviewde praktijkexperts van gemeenten en politie aan dat een verplichting tot het aanstellen van een manifestatieleider hen te ver gaat. Dit geluid was ook te horen tijdens de bijeenkomst met de G4-gemeenten op 16 september 2015. Ten slotte meent het kabinet dat een wettelijke regeling voor ordehandhavende manifestatieleiders en assistenten vooral vragen zal oproepen, bijvoorbeeld over de bevoegdheid en bekwaamheid (zoals inzicht in verkeersveiligheid) van deze personen en de relatie met het gezag van de politie en de burgemeester.

Aanbeveling 7: Geen integraal demonstratieverbod op bepaalde plaatsen, met uitzondering van het Binnenhof

De zevende aanbeveling betreft de vraag of in de Wom een integraal demonstratieverbod naar plaats zou moeten worden geïntroduceerd. Dat wil zeggen dat voor bepaalde plaatsen een permanent manifestatieverbod kan worden gegeven. De onderzoekers beantwoorden deze vraag ontkennend. Zij menen dat een dergelijk verbod zich slecht zou verhouden tot de doelcriteria van artikel 9, tweede lid, Grondwet. Wel menen zij dat er een uitzondering zou moeten worden gemaakt voor het Binnenhof: voor deze locatie zou wel een expliciet demonstratieverbod in de Wom moeten worden opgenomen.

Het kabinet constateert dat de uitspraak van het EHRM in de zaak Fábér t. Hongarije¹² ruimte lijkt te laten voor een manifestatieverbod voor specifieke locaties. Net als de onderzoekers meent het

¹¹ EHRM 5 januari 2016, appl. nr. 74568/12 (Frumkin t. Rusland), ECLI:CE:ECHR:2016:0105JUD007456812

¹² EHRM 24 juli 2012, appl. nr. 40721/08 (Fábér t. Hongarije), ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108. Overigens moet worden aangetekend dat het manifestatieverbod in die zaak was ingegeven door het behoud

kabinet echter dat een algemene beperking van het recht om een godsdienst of levensovertuiging publiekelijk te belijden en van het recht op vergadering en betoging niet in overeenstemming is met artikel 6 en artikel 9 Grondwet. Het kabinet meent evenwel dat hiervan ook sprake is bij een integraal demonstratieverbod voor uitsluitend het Binnenhof. De mate van terughoudendheid die moet worden betracht bij het beperken van deze rechten, verhoudt zich naar het oordeel naar het kabinet slecht tot het opnemen in de Wom van een manifestatieverbod voor het Binnenhof. Het is aan de gemeente om hierover steeds opnieuw een afweging te maken. Daarbij zou het opnemen van een manifestatieverbod voor het Binnenhof in de Wom een precedentwerking kunnen opleveren. Andere gemeenten zouden kunnen betogen dat ook bij hen op plekken gedemonstreerd wordt waar het bijvoorbeeld moeizaam is om veiligheid te waarborgen en waarvoor een permanent demonstratieverbod wenselijk zou zijn. Het is niet aan de wetgever om hierin te treden. De gemeente is bij uitstek het niveau waarop dit type afwegingen gemaakt dient te worden.

Aanbeveling 8: Neem in de Wom een noodbevoegdheid op

Volgens de onderzoekers dient in de Wom een bevoegdheid voor de burgemeester te worden opgenomen op grond waarvan hij manifestaties tijdelijk kan verbieden of vèrgaand kan beperken in geval van een noodsituatie in de zin van een bestuurlijke overmachtsituatie. De Wom kent de burgemeester geen bevoegdheid toe om gedurende een bepaalde periode alle demonstraties te verbieden: elke demonstratie moet op zijn merites worden beoordeeld. Aan een dergelijke bevoegdheid kan in noodsituaties echter wel behoefte bestaan, zo blijkt ook uit de praktijk. In de Memorie van Toelichting bij de Wom heeft de regering hierover opgemerkt dat de Wom een stelsel geeft voor de regulering van manifestaties onder normale omstandigheden, en dat dit de mogelijkheid tot toepassing van noodbevoegdheden in uitzonderlijke omstandigheden onverlet laat. In de huidige praktijk kan de burgemeester manifestaties in geval van een noodsituatie verbieden of beperken met gebruikmaking van de noodbevoegdheden die hem toekomen op grond van artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet (Gemw). Volgens de onderzoekers is het beter om een noodbevoegdheid ten aanzien van manifestaties in de Wom neer te leggen. Zij menen dat de huidige praktijk zich slecht verdraagt met de grondwettelijke beperkingensystematiek, nu in de Gemw algemene noodbevoegdheden worden toegekend en geen noodbevoegdheden specifiek voor manifestaties. Daarnaast menen zij dat de toepassingscriteria van de Gemw minder scherp zijn dan die van de Wom en dat de rechtsbescherming tegen gebruikmaking van noodbevoegdheden in de Gemw te wensen overlaat. De onderzoekers menen daarnaast dat het de duidelijkheid ten goede komt als alle bevoegdheden ten aanzien van manifestaties in één wet worden geregeld.

Het kabinet neemt deze aanbeveling niet over. De Wom is bedoeld voor normale omstandigheden, niet voor noodsituaties. De bevoegdheden die de burgemeester in noodsituaties toekomen, zijn elders geregeld. Splitsing van deze noodbevoegdheden in bevoegdheden ten aanzien van manifestaties en overige noodbevoegdheden draagt het risico in zich dat een burgemeester moet kiezen of hij vreest voor ernstige wanordelijkheden door (een) manifestatie(s) of door (uit die manifestatie of een tegenmanifestatie voortvloeiende) rellen, bijvoorbeeld als een burgemeester signalen krijgt dat groepen mensen een aangekondigde betoging willen verstoren door middel van (mogelijk gewelddadige) tegenacties. Immers, in het eerste geval zou hij gebruik moeten maken van de bevoegdheden uit de Wom, in het tweede geval van die in de Gemw. Een dergelijk onderscheid zal vaak niet goed mogelijk en onwenselijk zijn.

Aanbeveling 9: Wijzig de grondslag van artikel 10 Wom en neem daarin een mogelijkheid op om klokgelui en andere belijdensoproepen te beperken naar tijdstip

Artikel 10 Wom biedt gemeenteraden de bevoegdheid om regels te stellen met betrekking tot de duur en het geluidsniveau van klokgelui ter gelegenheid van godsdienstige en levensbeschouwelijke plechtigheden, alsmede met betrekking tot oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging. Het stellen van regels met betrekking tot duur en geluidsniveau

van waardigheid van een gevoelige locatie. Dit is een andere motivatie dan voor het demonstratieverbod voor het Binnenhof, waar vooral veiligheidsargumenten spelen.

vormt volgens de onderzoekers een inperking van het recht op godsdienstvrijheid. Een dergelijke beperking is slechts toegestaan met het oog op de doelcriteria van artikel 6 Grondwet. De onderzoekers menen dat de doelcriteria van artikel 6, tweede lid, Grondwet onvoldoende basis bieden voor de bepaling van artikel 10 Wom, omdat klokgelui en andere belijdensoproepen zelden wanordelijkheden, hinder voor het verkeer of gezondheidsproblemen zullen opleveren. Ook de leer van de redelijke uitleg van grondrechten – die door de ABRvS is gehanteerd in de uitspraak in de zaak van de Tilburgse pastoor die om 07.15 u. de kerkklokken luidde¹³ – vormt naar de mening van de onderzoekers geen goede oplossing om klokgelui en andere belijdensoproepen te beperken. Omdat zij menen dat het wel noodzakelijk is om grenzen te kunnen stellen aan klokgelui en andere belijdensoproepen, bevelen zij aan om artikel 10 Wom te baseren op de zinsnede in artikel 6, eerste lid, Grondwet dat eenieder het recht heeft om zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden 'behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet'. Eveneens bevelen zij aan om in deze gewijzigde regeling expliciet op te nemen dat klokgelui en andere belijdensoproepen naar tijdstip – met name tijdens de nachtelijke uren – kunnen worden beperkt.

De regering constateert dat het risico van overlast vanwege klokgelui of belijdensoproepen tijdens de nachtelijke of heel vroege uren beperkt is gebleven tot het Tilburgse geval. Noch de geïnterviewde praktijkexperts, noch de VNG en het NGB waren bekend met andere problemen met nachtelijk klokgelui of nachtelijke belijdensoproepen. Het kabinet is reeds daarom tot de conclusie gekomen dat er thans geen noodzaak is om de bepaling van artikel 10 Wom te wijzigen. Daar komt bij dat wijzigingen op dit punt ook weer tot nieuwe vraagstukken zal leiden, zoals met betrekking tot de mogelijkheid van het lokaal bestuur om regulerend op te treden. Het kabinet wenst daar echter, mede gelet op voornoemde signalen vanuit de gemeenten, geen veranderingen in aan te brengen.

Aanbeveling 10: Breng geen wijziging aan in de mogelijkheden van (derde)belanghebbenden om rechtsmiddelen aan te wenden

Ten slotte bevelen de onderzoekers aan om geen wijziging aan te brengen in de mogelijkheden voor derden om beslissingen van de burgemeester aangaande het gebruikmaken van zijn bevoegdheden krachtens de Wom, in rechte te bestrijden. De beslissing van een burgemeester om geen gebruik te maken van zijn voorschrijvende of beperkende bevoegdheden krachtens de Wom, wordt ingevolge de jurisprudentie van de ABRvS niet aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit volgt ook uit de conclusie van advocaat-generaal Widdershoven over meldingenstelsels van 12 november 2014, punt 4.24, laatste alinea:¹⁴ hij gaat ervan uit dat demonstraties zijn toegestaan, tenzij zij worden verboden. Het niet-verbieden door de burgemeester van een demonstratie is dus geen besluit in de zin van de Awb. Pas wanneer de burgemeester een manifestatie verbiedt of daaraan voorschriften verbindt, is er sprake van een besluit. Dat betekent dat er tegen de beslissing om geen voorschriften of beperkingen te stellen voor (derde)belanghebbenden geen bezwaar en beroep open staat. Volgens de onderzoekers vormt dat echter geen probleem nu de burgemeester vanuit het zorgvuldigheidsbeginsel bij het nemen van zijn beslissing om geen voorwaarden of beperkingen te stellen, alle in aanmerking komende belangen, waaronder die van derden, bij de afweging moet betrekken. De burgemeester kan de beslissing om geen gebruik te maken van zijn bevoegdheden altijd herzien als hij bijvoorbeeld klachten krijgt van omwonenden. Ook kan de burgemeester een manifestatie beperken, verbieden of beëindigen omwille van de doelcriteria van artikel 2 Wom, waar de rechten en vrijheden van anderen impliciet onderdeel van uitmaken. Voorts kan een derdebelanghebbende de burgemeester verzoeken om beperkingen, voorschriften of een verbod op te leggen, of gebruik maken van het klachtrecht in de Awb. De onderzoekers constateren dat in de praktijk derdebelanghebbenden hun weg naar de burgemeester en de rechter ook lijken te vinden. Dit leidt tot de conclusie dat de Wom op dit punt geen wijziging hoeft te ondergaan. Het kabinet onderschrijft de redenering van de onderzoekers en hun aanbeveling op dit punt.

¹³ ABRvS 13 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2011:BR1448.

¹⁴ Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4116