

RECHTSPRAKTIJK

14. Demonstratierecht anno 2024: hoe zit het nu echt?

Mr. B.S. Jaasma en mr. J.V. de Kort

Beslissingen van burgemeesters rondom demonstraties worden in de publieke opinie niet altijd begrepen. Dit artikel geeft inzicht in de besluitvorming over demonstraties anno 2024 en de kaders die burgemeesters daarbij in acht nemen.

1. Inleiding

Sla het afgelopen jaar een krant of ander nieuwsmiddeel open en u kunt ervan op aan: er staat vrijwel zeker een artikel in over demonstraties. Iedereen kon de toepassing van het demonstratierecht op wekelijkse basis *in live action* zien met betogingen in het middelpunt van het maatschappelijke debat. Denk aan acties in de vorm van blokkades of bij de opening van het Holocaustmuseum. Niet zelden leidden dit soort acties tot (vervolg)discussies over de beweerdelijke inperking van het demonstratierecht of juist pleidooien voor aanvullende mogelijkheden van de burgemeester om in te grijpen bij demonstraties die 'uit de hand lopen'.

De keuzes van burgemeesters rondom demonstraties worden in de publieke opinie niet altijd begrepen. Veelgehoorde frustraties zijn het – te harde dan wel te zachte – optreden van politie of de uiteenlopende aanpakken van ogenschijnlijk vergelijkbare demonstraties. Dit terwijl hiervoor in de praktijk meestal uitlegbare redenen bestaan die in de waan van de dag onderbelicht blijven. Dit kan tot verkeerde verwachtingen leiden over de (on)mogelijkheden van de burgemeester om bij demonstraties zijn of haar bevoegdheden in te zetten.

Met dit artikel leveren wij graag een bijdrage aan de discussie door meer inzicht te bieden in de besluitvorming over demonstraties in de praktijk. Wij doen dat aan de hand van uit-

gangspunten die uit het wettelijk kader volgen en in het oog springende casuïstiek uit het afgelopen jaar. Wat is het relevante beoordelingskader en hoe werkt dit in de praktijk uit? Verder bieden wij aan het slot een korte doorkijk naar ontwikkelingen in de komende periode.

2. Uitgangspunten bij demonstraties

Voor een goed begrip van het demonstratierecht is het belangrijk om eerst kennis te nemen van een aantal uitgangspunten die volgen uit de Wet openbare manifestaties (WOM) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), de belangrijkste twee rechtsbronnen. In het verlengde hiervan komen in deze paragraaf ook algemene noties en rechtspraak aan bod over de toepassing van het demonstratierecht in Nederland.

2.1 De WOM

Manifestaties worden in Nederland in principe gereguleerd door de WOM.¹ Deze wet kent bevoegdheden toe aan burgemeesters om maatregelen te treffen ten aanzien van manifestaties. Demonstraties vallen daaronder. Verder be-

1 In uitzonderlijke gevallen kunnen demonstraties ook worden gereguleerd via de noodbevoegdheden als bedoeld in art. 175 en 176 van de Gemeentewet. In dit artikel laten wij die bevoegdheden buiten beschouwing. Voor een toelichting verwijzen wij bijvoorbeeld naar hoofdstuk 5 uit *Orde in de Openbare Orde*, M.A.D.W. de Jong e.a., Wolters Kluwer 2016.

paalt de WOM hoe het aanmeldproces in de basis verloopt² en in welke gevallen een burgemeester bevoegd is om de betogingsvrijheid te beperken.³ Daarmee is de WOM de invulling van de mogelijkheid om het recht tot vergadering en betoging uit art. 9 Grondwet te beperken.

Voor de invulling van het begrip ‘manifestatie’ in de zin van de WOM moet aangesloten worden bij de uitleg van het begrip ‘betoging’ in de zin van art. 9 Grondwet.⁴ In de praktijk worden de begrippen ‘manifestaties’, ‘betogingen’ en ‘demonstraties’ door elkaar gebruikt. Het moet in ieder geval gaan om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten en wensen op politiek of maatschappelijk gebied. Acties die niet, of niet primair, het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben, maar waarbij andere elementen, zoals bijvoorbeeld feitelijke dwang, overheersen, zijn volgens de Afdeling geen ‘betoging’. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen, samenscholingen en volksoptochten, als de gemeenschappelijke meningsuiting (te) ver op de achtergrond is geraakt.⁵

De WOM gaat uit van een aanmeldstelsel van ‘toegestaan, tenzij’. Dit betekent dat demonstranten in beginsel mogen demonstreren in de gemeenten waar zij een kennisgeving doen. Er is geen voorafgaande toestemming nodig; ook niet een positieve reactie op de kennisgeving of

iets dergelijks. Wel kent de WOM aan burgemeesters de bevoegdheid toe om beperkingen of voorschriften te stellen aan demonstraties of ze in het uiterste geval te verbieden. De burgemeester dient naar aanleiding van de kennisgeving te onderzoeken of er aanleiding is voor maatregelen. Uit de wet volgt dat zulke maatregelen slechts kunnen worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.⁶ Dit betekent dat de afweging van een burgemeester altijd moet zijn gekoppeld aan één of meer van deze doelcriteria. Als hij of zij niet kan uitleggen dat een demonstratie een gevaar voor de gezondheid, het verkeer of de openbare orde met zich brengt, kan geen beperking of verbod worden opgelegd. Het zwaartepunt ligt daarbij overigens op de belangen van de gezondheid en de voorkoming van wanordelijkheden.⁷ Een beperking of verbod vanwege de inhoud van de demonstratie is niet toegestaan.⁸

In zijn of haar afweging heeft de burgemeester een zekere beoordelingsruimte om aan de hand van de lokale omstandigheden een inschatting te maken of, en zo ja, welke beperkingen en voorschriften aan een demonstratie moeten worden gesteld.⁹ De rechter toetst die inschatting doorgaans terughoudend. In de praktijk baseren burgemeesters hun inschatting bij-

2 Art. 4 WOM.

3 Art. 5 t/m 7 WOM.

4 Zie o.a. ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:923, r.o. 4.1.

5 De Afdeling verwijst in de uitspraak van 25 maart 2015 in dat kader naar de totstandkomingsgeschiedenis van de WOM (*Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 39 en *Kamerstukken II 1976/77*, 13872, nr. 7, p. 32-33; *Kamerstukken II 1985/86*, 19427, nr. 3, p. 15). Zie ook recenter: ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3223, r.o. 18.1.

6 Art. 2 WOM.

7 Zie over het verkeersbelang verder §2.2 in: B. Roorda, J.G. Brouwer en A.E. Schilder (red.), *Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 1 november 2021.

8 Art. 5 lid 3 WOM. Overigens kan de burgemeester wél rekening houden met het ervaringsfeit dat eerdere demonstraties over een bepaald onderwerp tot wanordelijkheden hebben geleid. Een beperking wordt dan niet gesteld vanwege de inhoud, maar vanwege eerdere ervaringen met dergelijke demonstraties.

9 ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2437, r.o. 5.3.

voorbeeld op informatie van de politie, inschattingen over en ervaringen met de geschiktheid van bepaalde demonstratielocaties of de houding van demonstranten en eventuele gedragingen uit het verleden. Sommige gemeenten hanteren daarbij beleid waarin uitgangspunten zijn geformuleerd over de geschiktheid van locaties of het meenemen van bijvoorbeeld gevaarlijke voorwerpen.¹⁰

Het niet (tijdig) kennisgeven van de demonstratie vormt niet noodzakelijkerwijs een grond om de demonstratie te verbieden.¹¹ De burgemeester moet – ook indien geen (tijdige) kennisgeving is gedaan – waar mogelijk ruimte geven aan vreedzame demonstraties.¹² Een beperking of verbod moet ook bij een niet (tij-

dig) kennisgegeven demonstratie noodzakelijk en proportioneel zijn.¹³

Een voorbeeld van een niet kennisgegeven demonstratie is het demonstratieverbod dat de burgemeester van Rotterdam tijdens een intocht van Sinterklaas in Rotterdam oplegde aan de organisatie Kick Out Zwarte Piet. De Afdeling overwoog in de uitspraak van 10 juni 2020 dat de burgemeester bij de keuze voor een demonstratieverbod in het centrum rekening mocht houden met een verhoogd dreigingsbeeld, waarbij groeperingen van voor- en tegenstanders van Zwarte Piet wilden demonstreren. De burgemeester kon volgens de Afdeling ook in redelijkheid het standpunt innemen dat er in die specifieke situatie vrees voor wanordelijkheden bestond, waarbij voor- en tegenstanders met elkaar of de politie in conflict zouden raken. Bovendien had de burgemeester door de samenloop met de plaatselijke intocht in Rotterdam en de landelijke intocht in het nabijgelegen Maassluis op dezelfde dag voldoende aannemelijk gemaakt dat er ter plaatse onvoldoende politiecapaciteit aanwezig was om (ook) de betoging veilig te faciliteren. De burgemeester kon daarbij gewicht toekennen aan het ontbreken van de kennisgeving, maar dat vormde dus (zeker) niet de enige onderbouwing voor het verbod.¹⁴

2.2 Het EVRM

Het EVRM beschermt de vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM) en de vrijheid van

10 Zie bijvoorbeeld het demonstratiebeleid van gemeenten zoals Haarlem of Den Haag.

11 Wel zou in theorie aan de organisator een boete kunnen worden opgelegd. Dat volgt uit art. 11 lid 1 sub a WOM. Dat stelt onder andere het *houden van* een demonstratie waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan strafbaar. Op basis daarvan zou de organisator een boete kunnen krijgen voor het houden van een demonstratie zonder het doen van een kennisgeving. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaf in de Kamerbrief van 7 juli 2023 (*Kamerstukken II 2022/23*, 34324, nr. 9) echter aan de WOM op dat punt niet aan te passen: 'Om demonstraties zo goed mogelijk te kunnen faciliteren is bepaalde informatie namelijk onontbeerlijk. Het nalaten van een kennisgeving kan in uitzonderlijke gevallen leiden tot een boete, hoewel het bij mijn weten nooit voorkomt. De praktijk laat zien dat het beboeten geen uitgangspunt is, veeleer wordt ingezet op gesprekken met de organisatoren. Ik zie beboeting dan ook enkel als sluitstuk van de norm dat organisatoren een demonstratie moeten aanmelden bij de gemeente.'

12 Zie o.a.: EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), §150-151. Wanneer een demonstratie nog als 'vreedzaam' moet worden aangemerkt, bespreken we verder in par. 3.3.

13 Bij de vraag of een beperking of verbod van de demonstratie noodzakelijk en proportioneel is, kan de burgemeester het feit dat geen kennisgeving is gedaan wel meewegen. Het ontbreken daarvan kan namelijk een groter risico op wanordelijkheden met zich brengen, bijvoorbeeld omdat de politie zich niet optimaal op de demonstratie heeft kunnen voorbereiden. Zie over dit laatste bijvoorbeeld opnieuw ABRvS 10 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1361, r.o. 7.2.2.

14 ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1361, r.o. 7.1 e.v.

vergadering en vereniging (art. 11 EVRM). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) beoordeelt deze rechten in het kader van de demonstratievrijheid doorgaans in samenhang, waarbij formeel alleen aan art. 11 EVRM wordt getoetst.¹⁵

Uit art. 11 EVRM en de (standaard)rechtspraak van het EHRM volgt dat de overheid het recht op betoging niet alleen moet waarborgen; zij moet zich ook onthouden van het nemen van indirecte maatregelen die de uitoefening van dat recht onredelijk beperken. In het verlengde hiervan rust op overheden de positieve verplichting om demonstraties zoveel mogelijk te faciliteren en te beschermen. Dit betekent onder meer dat de enkele omstandigheid dat het gewone leven, inclusief het verkeer, in enige mate wordt verstoord op zichzelf geen rechtvaardiging biedt voor het nemen van maatregelen.¹⁶ Dat een demonstratie tot irritatie of ongemak leidt, is dus niet voldoende om maatregelen te verlangen.¹⁷

Art. 11 EVRM biedt verder bescherming aan *vreedzame* demonstraties. Volgens het EHRM is daarvan in uitgangspunt sprake, tenzij de organisator en deelnemers gewelddadige intenties hebben, aanzetten tot geweld of anderszins de beginselen van de democratische samenle-

ving afwijzen.¹⁸ De bescherming van art. 11 EVRM vervalt niet automatisch op het moment dat individuen geweld toepassen tijdens een demonstratie. In geval van demonstraties waarbij individuele demonstranten geweld gebruiken, moet dus worden bedacht dat dit niet per definitie verboden is of leidt tot het vervallen van bescherming. Daar staat tegenover dat gewelddadige handelingen in de praktijk al snel aanleiding kunnen vormen om ten aanzien van een demonstratie maatregelen te treffen en deze zo nodig te beëindigen.

Voor de praktijk is het ook goed om te benoemen dat art. 11 EVRM diverse vormen van vreedzame demonstraties beschermt. Denk daarbij om te beginnen aan de klassieke stilstaande demonstraties (bijvoorbeeld op een groot plein) of protestmarsen, maar evengoed aan kortdurende blokkades¹⁹ of bezettingen²⁰, sit-ins²¹, in sommige gevallen het bekladden van gebouwen of voorwerpen²² of tentenkamp²³. De betekenis hiervan voor de praktijk komt verder aan bod in paragraaf 3.

¹⁵ Het EHRM ziet art. 10 EVRM als *lex generalis* ten opzichte van art. 11 EVRM als *lex specialis*. Het EHRM toetst daarom doorgaans aan art. 11, waarbij art. 10 betrokken wordt. Zie: EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), §85-86.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: EHRM 20 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0220JUD002065292 (*Djavit An t. Turkije*), §56-57.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: EHRM 5 december 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1205JUD007455201 (*Oya Ataman/Turkije*), §39; EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), §159-160.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld: EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), §92-94.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld: EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*); Rb. Den Haag (vzr.) 13 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:15385, r.o. 4.15.

²⁰ Zie bijvoorbeeld: EHRM 16 januari 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0116DEC005134699 (*Cisse/Frankrijk*), §39-40; EHRM 11 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707 (*Tuskia e.a./Georgië*), §73.

²¹ Zie bijvoorbeeld: Hof 's-Hertogenbosch 13 juni 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:1877.

²² Zie bijvoorbeeld: Hof Amsterdam 1 februari 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:277.

²³ Zie hierover bijvoorbeeld de uitspraak over een tentenkamp van Occupy Den Haag: ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899, r.o. 3.1.

2.3 Rechtspraak

In Nederland worden veruit de meeste demonstraties door burgemeesters en politie (onder gezag van de burgemeester²⁴) gefaciliteerd. Zo worden in de gemeente Den Haag alleen al rond de 1.800 demonstraties per jaar mogelijk gemaakt. Slechts in een zeer gering aantal gevallen leidt dit tot burgemeestersbesluiten (over beperkingen of voorschriften, of een verbod) of volgt een stap naar de rechter. Over 2023 en 2024 troffen wij op rechtspraak.nl in totaal ongeveer twintig uitspraken over de WOM aan. In de meeste gevallen betreft het (spoed)procedures bij de voorzieningenrechter over de motivering van een beperking of voorwaarde die een burgemeester heeft gesteld. Hierin geven de feitelijke argumenten over de inschatting van de burgemeester meestal de doorslag.

Procedures in beroep of hoger beroep zijn in het demonstratierecht een zeldzaamheid. In de afgelopen jaren haalde slechts een handvol zaken de hogerberoepsfase bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De laatste uitspraak over de WOM dateert alweer van 2022. Meestal bevatten bodemprocedures rechtsvragen met een principieel karakter, zoals: is bij permanente bewoning van een groenstrook nog sprake van een betoging (antwoord: nee)²⁵ of: mag een burgemeester van organisatoren verlangen dat zij op eigen kosten moeten zorgen voor twee gecertificeerde verkeersregelaars (antwoord: in principe niet, tenzij)²⁶?

24 Bij wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, zoals art. 2 t/m 9 WOM, bedient de burgemeester zich van de onder zijn gezag staande politie (art. 172 lid 2 Gemeentewet). De politie staat in het kader van de aanpak van strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie (art. 12 Politiewet 2012). Bij demonstraties werken de burgemeester en de officier van justitie in de praktijk samen in 'de driehoek' (burgemeester, officier van justitie, politie).

25 ABRvS 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3223, r.o. 18-18.2.

26 ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2437.

3. Toepassing in de praktijk

Tot zover de theorie. Nu over naar de echte wereld. Waar leiden alle kaders nu toe in concrete situaties? Dat illustreren wij aan de hand van drie voorbeelden die veel aandacht kregen.

3.1 Wegblokkades

De discussie over demonstraties in de vorm van wegblokkades laaide de afgelopen jaren meermaals op. Met name de blokkades op de A12 in Den Haag door klimaativisten of boeren riepen bij veel mensen de vraag op: mag je als demonstrant nu zomaar het verkeer blokkeren? Moet dat door de overheid worden gefaciliteerd? En in hoeverre mag de politie hierbij ingrijpen?

Juridisch zit dit als volgt. Zoals toegelicht, vallen blokkades in uitgangspunt onder de bescherming van het demonstratierecht. Demonstraties, waaronder blokkades, mogen enige *disruption to ordinary life* opleveren.²⁷ Burgemeesters moeten daarom ook bij (niet-gewelddadige) blokkades een zekere mate van tolerantie betrachten. Hoe tolerant zij moeten zijn, kan enkel op basis van de concrete feiten en omstandigheden worden beoordeeld.²⁸

Op de achtergrond speelt hierbij mee dat het EHRM meermaals heeft geoordeeld dat blokkeren niet *tot de kern* van de demonstratievrijheid hoort. Lidstaten hebben om die reden een ruime beoordelingsmarge om te bepalen of maatregelen tegen blokkades getroffen moeten worden.²⁹ Het beperken van een blokkade is

27 EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*); Rb. Den Haag (vzr.) 13 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:15385, r.o. 4.15.

28 EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), §155.

29 EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), §156. Zie ook: ECHR,

daarmee eerder gerechtvaardigd dan het beperken van een reguliere demonstratie.³⁰

In het geval van blokkades waarbij de demonstranten massaal geweld gebruiken of de boel slopen, is duidelijk dat deze vanuit juridisch perspectief³¹ niet getolereerd hoeven te worden. In dat soort situaties kan (in theorie) ook de vraag worden gesteld of wel sprake is van een demonstratie of dat de gemeenschappelijke meningsuiting, zoals eerder toegelicht, te ver op de achtergrond is geraakt. In de praktijk blijkt die vraag vaak niet van feitelijke betekenis. Burgemeesters kiezen er doorgaans voor om de blokkade als demonstratie te beschouwen en op basis van de WOM maatregelen te treffen. In geval van geweld biedt de WOM daar ook handvatten voor: de burgemeester kan beperkingen aan de blokkade stellen of vanwege wanordelijkheden de beëindiging van de blokkade bevelen³², waarna art. 11 WOM een grondslag biedt om dat besluit met hulp van de politie direct te handhaven. Het hanteren van de WOM beperkt de mogelijkheden van de burgemeester dus niet, zo is ook onze ervaring.

Ingewikkelder wordt het bij 'vreedzame' blokkades. Uit het EVRM en de WOM vloeit voort dat een vreedzame blokkade, waarbij dus geen geweld wordt gebruikt of goederen worden vernield, op bepaalde plaatsen voor enige tijd zal moeten worden getolereerd en gefaciliteerd. Hoe lang dit moet, is casuïstisch en hangt onder andere af van de plaats, het aantal te verwachten

demonstranten, het tijdstip, de gevolgen voor hulpdiensten, eerdere (ervaringen met) soortgelijke blokkades en belangen van derden die in het geding komen. Uit rechtspraak kunnen daarbij wel enige uitgangspunten worden afgeleid.

Eerst de plaats. De blokkade van een gemiddelde lokale weg zal minder snel een serieuze *disruption to ordinary life* opleveren dan een blokkade van een snelweg, zoals bijvoorbeeld de A10 of een blokkade van toegangswegen tot distributiecentra. Daarbij geldt dat risico's voor de openbare orde, de gezondheid en het verkeer logischerwijs groter worden naarmate meer demonstranten aan de blokkade deelnemen. Ook het tijdstip van de blokkade is relevant. Een voorgenomen blokkade tijdens de spits brengt meer risico's met zich mee dan op zondagochtend.

Verder mag de burgemeester eerdere ervaringen met soortgelijke blokkades meewegen.³³ Als die ervaringen slecht zijn, bijvoorbeeld omdat de blokkades in het verleden ontaardden in ongeregelheden of demonstranten instructies van politie eerder niet of onvoldoende opvolgden, kan dat een belangrijk argument zijn om een volgende blokkade vanaf het begin niet of steeds korter te tolereren. Ook het feit dat eenzelfde plek vaker geblokkeerd wordt, mag daarbij een rol spelen.³⁴

Guide on article 11 of the Convention – Freedom of assembly and association, p. 23, overweging 109.

30 EHRM 15 oktober 2015,

ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305

(*Kudrevičius e.a./Litouwen*), §97.

31 In de praktijk kunnen er bestuurlijke of operationele redenen bestaan om toch anders te besluiten, bijvoorbeeld omdat de politie inschat dat het veiliger is om een demonstratie rustig ten einde te laten komen in plaats van onmiddellijk in te grijpen.

32 Art. 7 aanhef en sub c jo. art. 2 WOM.

33 Zie bijvoorbeeld: Rb. Den Haag (vzr.) 27 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:5865, r.o. 6.13.

34 De voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (13 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:15385, r.o. 4.15) overwoog over het repeterende karakter van de blokkades op de A12: 'De impact en het repeterende karakter van de blokkades leiden ertoe dat – voor wat betreft de reactie van gedaagden op de blokkades – in redelijkheid niet verlangd kan worden dat elke blokkade moet worden beschouwd als een op zichzelf staande, nieuwe, demonstratie, waarbij telkens weer een zekere ruimte, met name in tijd, moet worden ge-

De burgemeester kan ook rekening houden met belangen van derden.³⁵ Op dit moment biedt de WOM geen expliciete grondslag voor het stellen van een beperking in het belang van derden. Deze belangen moeten daarom op grond van art. 2 WOM raken aan de bescherming van de gezondheid, aan het belang van het verkeer of dienen ter voorkoming van wanordelijkheden. In de praktijk lopen de belangen van derden overigens vaak parallel aan die algemene belangen. Als een distributiecentrum van een grote supermarktketen geblokkeerd wordt, zal snel sprake zijn van wanordelijkheden (hulpdiensten kunnen er niet komen, opstoppingen ontstaan, etc.) én zullen belangen van derden in het geding komen (de supermarkt, de werknemer, de consument).

In zaken over blokkades betrekken burgemeesters ten slotte ook vaak de gevolgen voor de inzet van hulpdiensten bij hun afweging. Het is logisch dat een ernstige belemmering van de hulpdiensten tot een *disruption to ordinary life* kan leiden. De vraag is wel hoe de burgemeester dit kan onderbouwen. In sommige gevallen is dit gemakkelijk uit te leggen. Zo oordeelde de rechtbank Oost-Brabant dat de burgemeester van Vught terecht een demonstratie voor de hoofdingang van de Penitentiare Inrichting (PI) mocht verplaatsen, omdat deze demonstratie de vrije toegang voor hulpdiensten belemmerde.³⁶

Aan de hand van (onder meer) bovenstaande overwegingen, bepaalt een burgemeester of, en

zo ja, hoe lang een wegblokkade toegestaan wordt. Dat is dus geen simpele afweging.

3.2 Moet demonstreren altijd en overal kunnen?

Een andere veelvoorkomende discussie over het demonstratierecht werd afgelopen jaar geïllustreerd door acties tijdens de opening van het Holocaustmuseum in Amsterdam. Demonstranten protesteerden bij de ingang van het museum tegen de komst van de Israëlische president Herzog, waardoor genodigden, onder meer overlevenden van de Holocaust, de demonstranten konden horen en zien.³⁷ De vraag kwam op of dat moment en die locatie wel 'geschikt' waren voor een demonstratie. In het verleden speelden soortgelijke discussies bij demonstraties tijdens de intocht van Sinterklaas of tijdens de dodenherdenking op 4 mei: demonstranten kunnen 365 dagen per jaar demonstreren, maar waarom moet dat hier en nu? Hoe zit dat precies?

Zoals volgt uit het kader in paragraaf 2, is het in principe aan de demonstranten om de plaats van hun demonstratie te kiezen. Daarbij hantereert het EHRM het uitgangspunt dat een demonstratie in beginsel toegestaan moet worden '*within sight and sound of its target object and at a time when the message may have the strongest impact*'.³⁸ Een burgemeester kan hierom niet volstaan met het beperken van een demonstratie omdat de locatie of het tijdstip 'niet goed uitkomt'. Wel kan hij of zij op bepaalde 'objectief ongeschikte' locaties of tijdstippen eerder tot een beperking overgaan, mits die objectieve redenen zien op de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer of dienen

gund aan de demonstranten voordat tegen de verstooring van de openbare orde wordt opgetreden.'

35 EHRM 15 oktober 2015,

ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305

(*Kudrevičius e.a./Litouwen*), §157; EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809

(*Lashmankin e.a./Rusland*), §440.

36 Rb. Oost-Brabant 19 oktober 2017,

ECLI:NL:RBOBR:2017:5500, r.o. 4.4 en 4.5.

37 NOS Nieuws, 'Kritiek en steun voor Halsema bij debat over demonstratie Holocaustmuseum', 21 maart 2024, te raadplegen via: <https://nos.nl/artikel/2513708-kritiek-en-steun-voor-halsema-bij-debat-over-demonstratie-holocaustmuseum>.

38 EHRM 7 februari 2017,

ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809

(*Lashmankin e.a. t. Rusland*), §405.

ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Later lichten we deze objectief ongegeschikte locaties of tijdstippen toe met praktische voorbeelden.

Hoewel demonstranten dus in principe op elke (openbare) plaats en op elk tijdstip moeten kunnen demonstreren, ligt de lat om een demonstratie in locatie of tijd te beperken niet altijd even hoog. De mate van orde en rust die naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen, bepaalt mede wanneer de grens van wanordelijkheden wordt overschreden.³⁹ Simpler gezegd: op sommige plaatsen hoeft een verstoring van de orde en rust op minder tolerantie van de overheid te rekenen. In de wetsgeschiedenis bij de WOM worden onder meer begraafplaatsen en ziekenhuizen als voorbeeld aangehaald.⁴⁰ Datzelfde geldt voor het tijdstip van de demonstratie: een demonstratie midden in de nacht kan eerder beperkt worden dan een demonstratie midden op de dag.

Hoe moet een burgemeester deze juridische uitgangspunten in de praktijk vormgeven? Daarvoor is in de eerste plaats een goede kennis van de lokale omstandigheden een vereiste. De burgemeester kan zelf het best inschatten waarom een bepaalde locatie (on)geschikt is voor (grote) demonstraties, bijvoorbeeld vanwege een gebrek aan ruimte of vluchtroutes (zoals op het Binnenhof het geval is⁴¹). In de praktijk zijn bijvoorbeeld de operationele werkruimte voor de politie en de mogelijkheid om alle betrokkenen – de demonstranten, hulpdiensten en voorbijlopend publiek – te beschermen een belangrijke factor in de geschiktheid van een locatie.

Ditzelfde geldt voor (de combinatie met) tijdstippen: de burgemeester overziet het bredere plaatje van alle gebeurtenissen in zijn of haar gemeente. Is er bijvoorbeeld op dezelfde dag een risicovolle voetbalwedstrijd of groot evenement? Dan kan de politie niet dubbel worden ingezet en kan de demonstratie in voorkomend geval niet (ook) veilig worden gefaciliteerd. Het zijn vaak dit soort praktische omstandigheden die de doorslag geven in de afwegingen van burgemeesters en die ten grondslag liggen aan verschillende aanpakken bij ogenschijnlijk vergelijkbare demonstraties. Dit geldt extra op het moment dat op hetzelfde moment sprake is van tegendemonstraties, waarbij het risico van confrontatie bestaat. In dat geval zal de locatie geschikt moeten zijn om iedereen te kunnen faciliteren.

Uit het kader in paragraaf 2 volgt verder dat de opgegeven redenen wel objectief en controleerbaar moeten zijn. In de praktijk baseren burgemeesters zich bijvoorbeeld vaak op informatie van de politie of plattegronden waaruit het gebrek aan ruimte blijkt. Maar op het eerste gezicht minder voor de hand liggende informatie kan ook gebruikt worden. Zo mocht een demonstratie bij een abortuskliniek verplaatst worden op basis van e-mails van bezoekers van de abortuskliniek, resultaten van een door de abortuskliniek gehouden enquête, een brief van de abortuskliniek, een brief van de directeur van de GGD Groningen en verklaringen van boa's over de handelwijze van de demonstranten.⁴² Het gaat er dus met name om dat een burgemeester aan de hand van welke informatie dan ook kan uitleggen dat een demonstratie tot risico's leidt voor de belangen uit de WOM en maatregelen nodig zijn om dit tegen te gaan.

Een illustratief voorbeeld van het eigen onderzoek dat een burgemeester rondom een demonstratie moet verrichten, stond centraal in

39 ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1361, r.o. 7.
40 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 17; zie ook: ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1361, r.o. 7.

41 Zie par. 8.2 van het Demonstratiebeleid van de gemeente Den Haag, te raadplegen via internet.

42 Rechtbank Noord-Nederland 12 mei 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1920.

een uitspraak van de Afdeling van 21 augustus 2019 over een Eritrese conferentie in Veldhoven en de maatregelen die de burgemeester daarbij trof.⁴³ De zaak ging over het noodbevel dat de burgemeester uiteindelijk gaf om de conferentie te verbieden. De organisatoren betoogden dat de burgemeester het recht van vergadering uit art. 9 Grondwet en art. 11 EVRM had moeten beschermen en zorg had moeten dragen voor het doorgaan van de conferentie. Daarover overwoog de Afdeling dat een burgemeester alleen mag overgaan tot het verbieden of beëindigen van een vergadering als hij, gelet op de ernst van de te vrezen wanorde-lijkheden, in redelijkheid kan oordelen dat hij die situatie, ook met de hem ter beschikking staande middelen, niet kan beheersen. Dit vergt onder meer dat een burgemeester zich grondig informeert over de mogelijkheden om het recht van vergadering te beschermen en dat hij slechts in uitzonderlijke gevallen, waarin sprake is van bestuurlijke overmacht, mag overgaan tot het verbieden van een vergadering.

In de zaak over het noodbevel in Veldhoven leidde dit tot de conclusie dat de burgemeester van Veldhoven zich niet voldoende had geïnformeerd. Hij had niet doorgevraagd naar wat er nodig was om de conferentie te kunnen laten doorgaan of gevraagd welke aanvullende maatregelen nodig waren, waaronder het benodigde aantal extra agenten, en op welke termijn deze beschikbaar konden zijn. De Afdeling concludeerde dat hij zich daardoor geen goed oordeel had kunnen vormen over de vraag of hij de situatie met de hem ter beschikking staande middelen kon beheersen en het noodbevel niet voldoende was gemotiveerd.

3.4 Beëindigen demonstratie bij geweld

Tot slot komt het in incidentiele gevallen voor dat een demonstratie vreedzaam begint, maar ontardt in gewelddadige handelingen van demonstranten. Dit hoeft niet altijd te betekenen

dat een hele groep zich van geweld bedient: vaker gaat het om een kleine (sub)groep. Wat kan de burgemeester in dat geval doen? In dit soort situaties pleiten sommigen voor de simpele oplossing: inzet van de politie en directe beëindiging van de demonstratie. Zo eenvoudig is het alleen niet.

Zoals opgemerkt, beschermt art. 11 EVRM enkel een 'vreedzame demonstratie'. Die bescherming stopt op het moment dat organisatoren of deelnemers *gewelddadige intenties* hebben.⁴⁴ Bij georganiseerde rellen kan dus geen succesvol beroep op de bescherming van art. 11 EVRM worden gedaan. In dat geval hoeft de vraag of er een rechtvaardiging is voor het beëindigen van de 'demonstratie' niet beantwoord te worden.

De situatie ligt anders op het moment dat een demonstratie grotendeels vreedzaam verloopt, maar een beperkt aantal demonstranten geweld gebruikt. In dat geval zal de demonstratie in principe toch als 'vreedzame demonstratie' aangemerkt moeten worden.⁴⁵ De burgemeester zal vervolgens in het concrete geval moeten beoordelen of er desondanks een reden is voor het beëindigen van de demonstratie.

Het is niet mogelijk om in algemene zin te bepalen hoe een burgemeester hierin moet besluiten. Naarmate de verwachting dat het (inci-

⁴⁴ EHRM 25 april 2019,

ECLI:CE:ECHR:2019:0425JUD003646908

(*Ter-Petrosyan/Armenië*), §53 en EHRM 15 oktober

2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305

(*Kudreivičius e.a./Litouwen*), §92.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld: EHRM 21 januari 2021,

ECLI:CE:ECHR:2021:0121JUD001536714 (*Shmor-*

gunov e.a./Oekraïne), §502: 'Also, the Court reiterates

that the possibility of persons with violent intentions

– not members of the relevant organising association –

– joining a demonstration cannot, of itself, take away the

right to freedom of peaceful assembly (see *Primov and*

Others, cited above, §155).'

⁴³ ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820.

dentele) geweld kan ontaarden in wanordelijkheden groter is, kan dat eerder een rechtvaardiging vormen voor het ter plekke beëindigen van de demonstratie. Relevante factoren zijn bijvoorbeeld: de mogelijkheid om de geweldplegers te scheiden van de vreedzame demonstranten, de omvang van de gewelddadige groep, de manier waarop deelnemers aan de demonstratie reageren op instructies van de politie, etc. Ook voor dit thema rondom demonstraties geldt dus dat een generieke oplossing niet goed mogelijk is, maar dit maatwerk vergt. Veel zal afhangen van de concrete omstandigheden in het individuele geval.

4. Waar gaat het heen?

Verschillende politieke partijen uit de Tweede Kamer hebben recentelijk hun zorgen geuit over het handelingsperspectief bij in hun ogen 'ontwrichtende' demonstraties. Sommige Kamerleden twijfelen of burgemeesters wel genoeg middelen hebben om tegen demonstraties op te treden bij (dreigende) verstoringen van de openbare orde.⁴⁶ Het (vorige) kabinet heeft in dat kader het WODC gevraagd om, met inachtneming van het huidige demonstratierecht, de mogelijkheden te onderzoeken voor een versteviging van het handelingsperspectief van alle betrokkenen en voor de bestendigheid van het wettelijke kader.⁴⁷ Daarbij gaat het WODC ook kijken naar demonstraties waarbij grondrechten en belangen van derden in het

geding komen, zoals in het geval van demonstraties bij woningen van politici. Zoals eerder toegelicht vormen de belangen van derden in de WOM geen expliciete beperkingsgrond, terwijl de belangen van derden wel expliciet een legitiem doel vormen voor een beperking van de demonstratievrijheid uit art. 11 EVRM.⁴⁸

Aan de andere kant maken diverse actiegroepen zich juist zorgen over de beperkingen van hun demonstratierecht, omdat volgens hen steeds vaker voorwaarden aan hun demonstraties worden verbonden.⁴⁹ Ook Amnesty meent dat demonstraties te veel worden gezien als risico voor de openbare orde, in plaats van als de uitoefening van een mensenrecht.⁵⁰

Het is duidelijk dat er een spanningsveld is tussen meer maatregelen tegen 'ontwrichting' en de rechten en plichten uit art. 11 EVRM. Hopelijk biedt deze bijdrage meer inzicht in de huidige (on)mogelijkheden van burgemeesters om demonstraties in goede banen te leiden en de afweging die zij in (spoed)situaties moeten maken. Wellicht helpt dat om het beeld te nuanceren dat burgemeesters te snel ingrijpen of juist te veel toelaten. Het rapport van de WODC wordt in de zomer van 2025 verwacht. Wordt ongetwijfeld vervolgd.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld de motie van het lid Michon-Derkzen c.s. over onderzoeken of de huidige wettelijke kaders voldoende mogelijkheden bieden om effectief te kunnen optreden bij (dreigende) verstoringen van de openbare orde en het verspreiden van terroristisch gedachtegoed, kenmerk: 29754-699, de gewijzigde motie van het lid Grinwis c.s. over komen tot een gezamenlijk handelingskader en een escalatieladder om handhaving bij stationsdemonstraties te verbeteren, kenmerk: 29984-1198.

⁴⁷ Kamerbrief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en Veiligheid van 19 april 2024, kenmerk: 2024-0000235329.

⁴⁸ Zie in dat kader ook: B. Roorda & N.J.L. Swart, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen*, Rijksuniversiteit Groningen, 14 juli 2023.

⁴⁹ RTV Utrecht, 'Actiegroepen maken zich zorgen over demonstratiemogelijkheden: "het is een heilig recht"', 2 mei 2024, te raadplegen via: <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/3730766/actiegroepen-maken-zich-zorgen-over-demonstratiemogelijkheden-het-is-een-heilig-recht>.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld op de website van Amnesty: <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/demonstratierecht-in-nederland/waar-gaat-het-mis-in-nederland>.

Over de auteurs*Mr. B.S. Jaasma & mr. J.V. de Kort*

Bob Jaasma en Jules de Kort zijn advocaten bij Pels Rijcken in Den Haag. Zij maken deel uit van het team Openbare orde & ondermijning van de sectie Bestuursrecht en staan regelmatig burgemeesters bij die besluiten nemen over demonstraties.

**VOORKOM
EEN ZOEKTOCHT
NAAR DE JUISTE
KENGETALLEN
ZORG DAT JE OP
DE HOOGTE BENT!**



Heb je als deskundige in jouw dagelijkse praktijk regelmatig comptabele gegevens nodig op het gebied van sociale zekerheid, maatschappelijke dienstverlening, gezondheid, belastingen, huurtoeslag en arbeidsmarktmaatregelen? Of bijvoorbeeld op het gebied van de wet woz, loonbelasting, premieheffingen en zorgverzekering?

Met deze nieuwe actuele wettenbundels van Sdu word je optimaal geïnformeerd.

TE BESTELLEN VIA:
www.sdu.nl/shop

Sdu