

Zaaknummer: 1984018

**ADVIES CB-3458**

Betreft:

Het bezwaarschrift van mr. R. Beets, gemachtigde van de Stichting We Promise van 25 oktober 2022 tegen het besluit van de burgemeester van 15 september 2022, met het zaaknummer 1984018, waarbij hij voorschriften en beperkingen heeft gesteld aan een door de Stichting We Promise aangekondigde demonstratie op 17 september 2022.

---

**Ontvankelijkheid**

Stichting We Promise heeft op 17 september 2022 gedemonstreerd op de Roode Steen in Hoorn. Ten tijde van het maken van bezwaar (tegen aan die demonstratie verbonden voorschriften en beperkingen) was die datum al voorbij.

De burgemeester betoogt in zijn verweerschrift dat het bezwaar van Stichting We Promise niet-ontvankelijk moet worden verklaard wegens het ontbreken van een actueel procesbelang. Verder stelt de burgemeester dat de wens om een principiële uitspraak te krijgen geen procesbelang oplevert. Elke nieuwe melding voor een demonstratie zal opnieuw worden beoordeeld en dan zal worden bekeken welke voorschriften en beperkingen aan de manifestatie worden verbonden. Tegen zo'n besluit kan dan opnieuw bezwaar worden gemaakt.

Stichting We Promise is het hier niet mee eens en heeft op de hoorzitting uitdrukkelijk gesteld dat zij voornemens is om in toekomst soortgelijke demonstraties in Hoorn te houden.

Volgens rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling), de hoogste bestuursrechter in zaken die gaan over demonstraties, kan het belang bij een oordeel over de rechtmatigheid van een besluit zijn gelegen in de omstandigheid dat het inhoudelijke oordeel van de burgemeester (en het oordeel daarover van de bestuursrechter) kan worden betrokken bij toekomstige besluiten over soortgelijke geschillen (Afdeling 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3382, overweging 2-2.1).

De commissie leidt uit de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling af dat voor het aannemen van procesbelang bij het beoordelen van de rechtmatigheid van het primaire besluit voldoende is als het inhoudelijke oordeel van de burgemeester kan worden betrokken bij toekomstige besluiten over soortgelijke geschillen. Aan die voorwaarde is in dit geval voldaan. Er bestaat daarom geen aanleiding om het bezwaar op dit punt niet-ontvankelijk te verklaren. De commissie is verder van oordeel dat de burgemeester bij de beoordeling van het belang van de Stichting We Promise bij een inhoudelijke beoordeling van haar bezwaar dus niet kan betrekken of en zo ja, in welke zin Stichting We Promise bezwaar zal maken tegen voorschriften en beperkingen, die zijn opgenomen in latere besluiten over vergelijkbare demonstraties als die van 17 september 2022. Door op deze wijze betekenis toe te kennen aan het procesgedrag van Stichting We Promise naar aanleiding van latere, soortgelijke besluiten, stelt de burgemeester een voorwaarde voor het aannemen van procesbelang, die geen steun vindt in de rechtspraak van de Afdeling en die de commissie ook overigens niet kan volgen.

Het bezwaarschrift is daarnaast binnen de daarvoor gestelde termijn ingediend en voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Het bezwaarschrift is daarmee ontvankelijk.

### **Wettelijk kader**

Algemene wet bestuursrecht (Awb), in het bijzonder artikelen 3:2 en 3:46, artikel 2 en artikel 5 lid 3 van de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom).

### **Waar gaat het over?**

Op 14 september 2022 is een kennisgeving ingediend voor een manifestatie op 17 september 2022 op de Roode steen in Hoorn tegen het beeld van Jan Pieterszoon Coen. Op 15 september 2022 is een bevestiging van de kennisgeving verzonden, waarbij op grond van artikel 5 van de Wom er drieëntwintig (23) voorschriften en beperkingen zijn opgelegd die tijdens de manifestatie dienen te worden nageleefd.

Bezwaarmaker kan zich niet in dit besluit vinden en heeft op 25 oktober 2022 een bezwaarschrift ingediend.

### **Bezwaren**

Kort samengevat zijn de volgende bezwaren aangevoerd:

- Bezwaarmaker stelt in het algemeen dat de opgelegde voorschriften en beperkingen in strijd zijn met de Grondwet, (internationale) mensenrechtenverdragen en de wet. Ook voert bezwaarmaker aan dat het besluit niet goed is gemotiveerd.
- Bezwaarmaker heeft dit per voorschrift en beperking nader uitgewerkt.

Voorschrift 3: dit voorschrift is een beperking op het recht van protest. Bezwaarmaker geeft aan dat op grond van artikel 2 van de Wom alleen beperkingen mogen worden opgelegd aan een protest ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Er is volgens de bezwaarmaker geen sprake van één van deze doelen en dus mag dit voorschrift in dit geval niet worden opgelegd. Daarnaast geeft bezwaarmaker aan dat dit voorschrift disproportioneel is, aangezien er alleen drie personen verwacht worden bij het protest.

Voorschrift 4 en 5: het handhaven van de openbare orde is, bij uitstek, een overheidstaak en mag niet zonder meer overgedragen worden aan de organisatie van een protest. We Promise kan niet primair verantwoordelijk worden gesteld voor het ordelijk verloop en het gedrag van deelnemers/derden. De verplichting om zelf zorg te dragen voor een ordedienst verhoogt de drempel om te demonstreren en is om deze reden een inperking van het recht op betoging. Daarnaast is het niet proportioneel één dat van de drie deelnemers dienst moet doen als ordedienst.

Voorschrift 12: dit voorschrift ziet op de inhoud van de demonstratie. Op grond van artikel 6 van de Wom mag de burgemeester geheel geen voorwaarden opleggen over de inhoud van een demonstratie. Dit is in strijd met de artikelen 10 en 11 van het EVRM en de artikelen 19 en 21 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Daarnaast zijn strafbare uitingen al strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht en hoeven daarom niet apart in een Wom-besluit te staan. Aanstootgevende geluiden uit de maatschappij zijn juist wél beschermd. Aanstootgevende geluiden verbieden is in strijd met het recht op betoging.

Beperking 15: niet valt in te zien waarom het verbieden van versterkt geluid de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden zou kunnen dienen. Versterkt geluid is volgens bezwaarmaker erg van belang bij zo'n kleine demonstratie van drie personen. Uit rechtspraak van de Afdeling (Afdeling 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002) volgt dat het gebruik van versterkt geluid een recht is dat beschermd is door de Grondwet.

De Afdeling onderscheidt een recht op geluidsversterking aanverwant en ondergeschikt aan het kernrecht op betoging zoals vastgelegd in artikel 9 Grondwet. Dit recht wordt geschonden.

Beperking 18: onder bepaalde omstandigheden kan het verbod op gezicht bedekkende kleding een toegestane inbreuk vormen op het recht op betoging. Dat moet wel op basis van de specifieke omstandigheden van het geval worden beoordeeld en gemotiveerd of een dergelijke beperking noodzakelijk en proportioneel is. Het voorkomen van herkenning kan alleen relevant zijn wanneer het gaat om een persoon wiens gedrag een waarschijnlijke grond voor arrestatie vormt, en wanneer de gezicht bedekking een duidelijk aanwezig gevaar voor dreigend strafbaar gedrag creëert. In het geval van demonstraties, kan de gezicht bedekkende kleding ook gedragen worden in verband met de veiligheid of geloofsovertuiging van de demonstranten. Sommige demonstranten willen volgens bezwaarmaker ook niet herkend worden door bekenden. Het verbieden van gezicht bedekkende kleding is in dat geval een beperking van het demonstratierecht.

- Dat er een zo grote hoeveelheid beperkingen en voorschriften (welgeteld drieëntwintig) is opgelegd aan het protest (van drie mensen) en de wijze waarop de kennisgeving van de demonstratie moest worden gedaan acht bezwaarmaker disproportioneel en onevenredig.

### **Overwegingen van de commissie**

In geschil is het besluit van de burgemeester van 15 september 2022 waarin drieëntwintig voorschriften en beperkingen opgelegd worden die tijdens de manifestatie op 17 september 2022 tegen het standbeeld van Jan Pieterszoon Coen dienen te worden nageleefd. De vraag die centraal staat is of de voorschriften 3, 4, 5 en 12 en beperkingen 15 en 18 redelijkerwijs opgelegd mochten worden en of deze voorschriften en beperkingen afdoende zijn gemotiveerd.

Op grond van artikel 2 van de Wom kunnen beperkingen op het recht van vergadering en betoging slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Evenzeer mag een beperking of verbod op grond van artikel 5 lid 3 van de Wom geen betrekking hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden, onderscheidenlijk van de te openbaren gedachten of gevoelens.

De burgemeester volgt Stichting We Promise in haar betoog dat de drieëntwintig voorschriften en beperkingen onvoldoende zijn gemotiveerd. Naar het oordeel van de commissie betekent dit dat het besluit onvoldoende zorgvuldig is voorbereid en niet deugdelijk is gemotiveerd. Dit is in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb en de artikelen 2 en 5 lid 3 van de Wom. In het verweerschrift heeft de burgemeester de bestreden voorschriften en beperkingen alsnog van een motivering voorzien.

Over voorschrift 3 en 4 geeft de burgemeester aan dat dit geen voorschriften zijn, maar slechts verzoeken omdat geen feitelijke rechtsgevolgen zijn verbonden aan het niet nakomen van deze voorschriften. Hoewel de burgemeester stelt dat geen sprake is van een voorschrift, zijn deze punten echter wél uitdrukkelijk onder voorschriften en beperkingen opgenomen. Als de burgemeester deze voorschriften ziet als verzoeken, dan moet dit anders worden opschreven, bij voorkeur niet onder het kopje “besluit”. Gelet op het standpunt van de burgemeester had voorschrift 3 en 4 dus niet aan het besluit mogen worden verbonden. Het bezwaar treft dan ook doel.

De burgemeester stelt dat voorschrift 5 en 12 niet hadden mogen worden opgelegd omdat deze voorschriften te ver gaan. Reeds hierom treft het bezwaar tegen voorschrift 5 en 12 doel. Voorschrift 5 en 12 hadden dan ook niet aan het besluit ten grondslag mogen worden gelegd.

De burgemeester voert geen verweer als het gaat om beperking 15 en 18. Reeds hierom treft het bezwaar tegen beperking 15 en 18 doel. Beperking 15 en 18 hadden dan ook niet aan het besluit ten grondslag mogen worden gelegd.

De commissie stelt met de burgemeester vast dat de drieëntwintig voorschriften en beperkingen inderdaad niet voldoen aan de criteria die volgen uit artikel 2 en 5 van de Wom en dat gelet daarop het besluit niet in stand kan blijven. Naar het oordeel van de commissie betekent dit dat het besluit onvoldoende zorgvuldig is voorbereid en niet deugdelijk is gemotiveerd. Dit is in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Tot slot is in het bezwaar aangegeven dat wijze van de kennisgeving niet voldoet (alleen mogelijk met DigiD) en dat het niet terecht is dat bezwaarmaker akkoord moet geven op de aansprakelijkheid.

Voor wat betreft de wijze waarop de kennisgeving van de demonstratie moet worden gedaan, geeft de burgemeester aan dat dit bezwaar reden geeft om de toegankelijkheid bij het melden van een demonstratie nader te bekijken. De commissie vindt het terecht dat de burgemeester dit punt nader bekijkt en geeft de burgemeester daarom het volgende mee. Omdat het gaat om het uitoefenen van een grondrecht moet de procedure om een demonstratie aan te melden laagdrempelig en toegankelijk zijn voor iedereen. Uitsluitend het gebruik van een digitale procedure met DigiD om een demonstratie aan te melden past hier niet bij, omdat dat vraagt om enerzijds bepaalde computervaardigheden en anderzijds om een DigiD. Niet iedereen in Nederland beschikt over computervaardigheden en/of een DigiD. Het uitsluitend gebruik van een digitale procedure met DigiD werpt daarom een niet wenselijke barrière op voor het uitoefenen van een grondrecht.

Voor wat betreft het akkoord gaan met een mogelijk kostenverhaal van schade of afval, waaronder ook akkoord gegeven moet worden op schade veroorzaakt door derden is de commissie van mening dat een dergelijke constructie onredelijk is. Op grond van art. 6:162 van het Burgerlijk wetboek is een ieder alleen gehouden tot het vergoeden van schade die hem/haar kan worden toegerekend. Het verplichten tot akkoord geven op een dergelijke aansprakelijkheid waaronder mogelijk ook schade veroorzaakt door derden valt, is in strijd met artikel 6:162 BW en kan daarom niet als zodanig worden opgenomen. Een bepaling die ziet op de aansprakelijkheid, welke door betrokkenen zelf is veroorzaakt komt de commissie wel redelijk voor en is ook geen beperking van het recht op het houden van manifestaties.

### **Conclusie en advies**

De commissie komt tot de conclusie dat de bestreden voorschriften en beperkingen niet op deze manier opgelegd mochten worden. Daarnaast ontbreekt in het besluit een deugdelijke motivering voor deze voorschriften en beperkingen. De commissie adviseert daarom om met inachtneming van bovenstaand advies het bezwaar gegrond te verklaren en het besluit te herroepen voor zover het betreft voorschriften 3, 4, 5 en 12 en beperkingen 15 en 18. Bij een dergelijk besluit hoort een vergoeding van de proceskosten, begroot op een bedrag van € 1.194 (2x € 597).

Vastgesteld op 18 januari 2023,

de secretaris,

de voorzitter,

██████████

██████████

*Vanwege de digitale afhandeling is dit advies niet ondertekend*