



"De waarborging van het demonstratierecht."

Een onderzoek naar het rechtmatig beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties.

Scriptie

(HBR-4-AS17-AS)

Hogeschool Leiden	Opleiding HBO-Rechten
Student:	T.M. (Tessa) Helleman (s1084141)
Onderzoeksdocent:	Dhr. mr. M. Verstuijf
Afstudeerbegeleider:	Dhr. mr. drs. E. Vrinds
Opdrachtgever:	Nationale ombudsman Dhr. mr. J. Verpaalen
Klas:	Re4E
Collegejaar:	2018-2019, blok 16
Inleverdatum:	18 juni 2019
	Reguliere kans

Voorwoord

Inmiddels ben ik vierdejaars student HBO-Rechten aan de Hogeschool Leiden en dit betekent dat het tijd is om af te studeren. Voor u ligt mijn scriptie 'De waarborging van het demonstratierecht. Een onderzoek naar het rechtmatig beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties.' Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Nationale ombudsman in de periode van februari tot en met juni 2019.

Tijdens de studie HBO-Rechten merkte ik dat ik geïnteresseerd ben in grondrechten en in hoe je deze grondrechten kunt beperken. Eén van de grondrechten is het demonstratierecht. In mijn derde studiejaar heb ik tien maanden stagegelopen bij de Nationale ombudsman en ben hier in de zomer van 2018 blijven werken. Ik heb het hier naar mijn zin gehad. Omdat ik zo geïnteresseerd ben in grondrechten en omdat het demonstratierecht nu een actueel onderwerp is bij de Nationale ombudsman, wist ik zeker dat ik hier mijn scriptie wilde schrijven.

Bij dezen wil ik graag mijn collega Amine bedanken voor het helpen meedenken over een onderwerp. Samen met hem ben ik tot dit onderwerp gekomen en heb ik een interessant onderzoek kunnen doen voor het afstuderen. Ook wil ik mijn afstudeerbegeleider vanuit de Hogeschool Leiden, de heer Vrinds, bedanken voor de prettige samenwerking en de fijne feedback. Zijn manier van feedback geven, heeft mij meerdere malen aan het denken gezet over mijn scriptie, waardoor ik ook kritisch durfde te zijn. Dankzij hem heb ik het onderzoek goed kunnen uitvoeren. Ook wil ik natuurlijk mijn afstudeerbegeleider vanuit de Nationale ombudsman, de heer Verpaalen, bedanken voor de fijne feedback en voor het helpen meedenken over de basis van mijn onderzoek.

Als laatste wil ik mijn beste vriendin Amy-Lee, mijn ouders en mijn zus Kelly bedanken voor het continu meelesen van mijn scriptie. Dankzij hen heb ik mijn scriptie kunnen schrijven op een manier die voor iedereen leesbaar is. Bovendien wil ik ook mijn lieve vriend Tycho bedanken voor alle steun tijdens het schrijven van mijn scriptie, zijn vertrouwen in mij en het meelesen van mijn scriptie. Tot slot wil ik alle andere collega's van de Nationale ombudsman en vrienden bedanken voor hun interesse, hun enthousiasme en hun steun tijdens het schrijven van mijn scriptie. Alleen ga je sneller, maar samen kom je verder.

Veel leesplezier gewenst.

Tessa Helleman

Den Haag, 11 juni 2019

Samenvatting

Uit recente nieuwsartikelen en onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman blijkt dat demonstraties steeds vaker en sneller beperkt, verboden of beëindigd worden. Het demonstratierecht is een grondrecht en volgens de Nationale ombudsman dient dit grondrecht altijd gerespecteerd te worden. De Nationale ombudsman beoordeelt of een demonstratie op behoorlijke wijze beperkt, verboden of beëindigd is en let daarbij niet op wat de rechter heeft bepaald in de jurisprudentie.

Het doel van dit onderzoek is om voor de Nationale ombudsman in kaart te brengen wanneer volgens de rechter een demonstratie rechtmatig beperkt, verboden of beëindigd is. Dit leidt tot de volgende vraag die centraal staat in dit onderzoek: *"Welk advies kan aan de Nationale ombudsman worden gegeven over de beoordeling van de rechtmatigheid door de rechterlijke macht inzake het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties ten aanzien van de behoorlijkheid van het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties?"*

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag, wordt een jurisprudentieonderzoek en een literatuuronderzoek gedaan. Tijdens het jurisprudentieonderzoek worden er 30 uitspraken van de rechter geanalyseerd. Aan de hand van deze uitspraken wordt beschreven hoe een demonstratie volgens de rechter rechtmatig beperkt, verboden of beëindigd kan worden. Uit het onderzoek blijkt dat vooral wanneer er een vrees voor wanordelijkheden is, een demonstratie rechtmatig beperkt, verboden of beëindigd wordt. Daarbij let de rechter ook op de aard van de demonstratie, de eerdere ervaringen met demonstraties, de motivatie van de burgemeester en de toegankelijkheid van de omgeving. In de literatuur wordt gezocht hoe volgens de Nationale ombudsman een demonstratie beperkt, verboden of beëindigd kan worden. Het belangrijkste resultaat is dat het demonstratierecht altijd voorop moet staan. De burgemeester moet de demonstratie altijd faciliteren en mag hier alleen van afwijken, indien hij dit goed motiveert. Hij mag eerdere ervaringen alleen bij zijn besluit betrekken om in te schatten welke maatregelen genomen kunnen worden om de demonstratie door te laten gaan. Afwijken van het demonstratierecht mag alleen wanneer er een kans op geweld is of wanneer er serieuze problemen ontstaan.

Door het jurisprudentieonderzoek ontstaat er een rechtmatigheidstoets en door het literatuuronderzoek ontstaat er een behoorlijkheidstoets. Deze twee toetsingskaders vormen één nieuw toetsingskader die de Nationale ombudsman kan hanteren. Hij let daarbij op het behoorlijkheidsperspectief en de rechtmatigheidstoets van de rechter. Dit nieuwe toetsingskader is een aanbeveling voor de Nationale ombudsman. Dit kader kan worden gebruikt bij congressen, als bijlagen bij rapporten en bij de beoordeling of een klacht over het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties gegrond is. Het kader kan eventueel worden uitgewerkt in een vervolgonderzoek.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:	Inleiding onderzoeksrapport.....	1
§ 1.1	Inleiding.....	1
§ 1.2	Probleemstelling en aanleiding onderzoek	2
§ 1.2.1	Probleemstelling	2
§ 1.2.2	Aanleiding onderzoek	3
§ 1.3	Doelstelling, centrale vraag en deelvragen	4
§ 1.3.1	Doelstelling.....	4
§ 1.3.2	Centrale vraag	4
§ 1.3.3	Deelvragen	5
§ 1.4	Onderzoeksmethode en verantwoording per deelvraag	5
§ 1.5	Leeswijzer.....	7
Hoofdstuk 2:	Het theoretisch-juridisch kader.....	8
§ 2.1	Inleiding.....	8
§ 2.2	Het recht om te demonstreren.....	8
§ 2.2.1	Vergaderingen.....	8
§ 2.2.2	Betogingen	9
§ 2.2.3	De bevoegdheid om het recht om te demonstreren te beperken.....	10
§ 2.2.3.1	Grondwet.....	10
§ 2.2.3.2	Wet openbare manifestaties	11
§ 2.2.4	Deelconclusie	12
§ 2.3	De behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman	13
§ 2.3.1	De behoorlijkheidsnormen en het demonstratierecht.....	13
§ 2.3.2	Deelconclusie	14
Hoofdstuk 3:	Rechtmatigheidstoets	15
§ 3.1	Inleiding.....	15
§ 3.2	Het rechtmatig beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties.....	15
§ 3.2.1	Ter bescherming van de gezondheid.....	15
§ 3.2.2	In het belang van het verkeer	17
§ 3.2.3	Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden	18
§ 3.3	De belangen bij de beoordeling door de rechter	19
§ 3.3.1	De conclusie van de analyse	19
§ 3.3.2	Deelconclusie.....	24
Hoofdstuk 4:	Behoorlijkheidstoets	26
§ 4.1	Inleiding.....	26
§ 4.1.1	De visie van de Nationale ombudsman.....	27
§ 4.1.2	Deelconclusie.....	28
§ 4.2	Het toetsingskader vanuit de rechtmatigheid en de behoorlijkheid.....	28

Hoofdstuk 5: Conclusie	31
§ 5.1 Inleiding.....	31
§ 5.2 Conclusie theoretisch-juridisch kader	31
§ 5.3 Conclusie praktijkonderzoek	31
§ 5.4 Beantwoording centrale vraag	32
 Hoofdstuk 6: Aanbevelingen	 33
§ 6.1 Inleiding.....	33
§ 6.2 Het nieuwe toetsingskader	33
§ 6.3 Het nieuwe toetsingskader in de praktijk toegepast	35
 Literatuur- en bronnenlijst	 36
 Bijlage 1: Overzicht uitspraken	 41
Bijlage 2: Schema jurisprudentieonderzoek.....	42
Bijlage 3: Analyse jurisprudentieonderzoek.....	43
Bijlage 4: Aanvullende schema's jurisprudentieonderzoek	67
Bijlage 5: Samenvatting rapport 'Geen winnaars'	68
Bijlage 6: Het toetsingskader in een schema.....	70

Hoofdstuk 1: Inleiding onderzoeksrapport

§ 1.1 Inleiding

“Demonstratie anti-Zwarte Piet in Tilburg gestaakt, tientallen pro-demonstranten opgepakt.”¹ Dat schreef het Algemeen Dagblad op 18 november 2018. Dit soort nieuwsartikelen over demonstraties verschijnen steeds vaker. Iedereen leest wel iets in het nieuws of op social media over demonstraties van controversiële aard. Zo zijn er de demonstraties van Pegida², Zwarte Piet en de gele hesjes. De demonstraties van Pegida zijn soms zelfs zo controversieel, dat deze op voorhand verboden worden. Dit gebeurde onlangs in oktober 2018. De burgemeester van Utrecht bepaalde namelijk dat Pegida niet voor de grootste moskee in Utrecht mocht demonstreren.³ In november 2017 was er ook veel ophef over een anti-Zwarte Pieten-demonstratie in Dokkum. Voorstanders blokkeerden de snelweg, zodat de tegenstanders van Zwarte Piet gehinderd werden.⁴ De voorstanders kregen mogelijk een boete voor het blokkeren van de snelweg en vervolgens is er op internet zelfs een steunactie begonnen om geld in te zamelen voor de voorstanders.⁵ Het blokkeren van de snelweg door voorstanders van Zwarte Piet heeft ertoe geleid dat demonstraties tegen Zwarte Piet op voorhand al werden verboden. Dit gebeurde onder andere in Dokkum en Weesp.⁶ Maar hoe zit dat nu precies? Het recht om te demonstreren is vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Is het op voorhand verbieden van demonstraties vanwege een controversiële inhoud wel rechtmatig? In dit onderzoeksrapport wordt antwoord gegeven op de vraag wanneer het rechtmatig is om een demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen.

In hoofdstuk 1 van dit onderzoeksrapport wordt de basis van het onderzoek en de uitvoering hiervan beschreven. In paragraaf 2 komt de probleemstelling en de aanleiding van het onderzoek aan bod. Vervolgens wordt in paragraaf 3 de doelstelling van het onderzoek weergegeven en worden de centrale vraag en de deelvragen van dit onderzoek geformuleerd. In paragraaf 4 wordt per deelvraag beschreven welke onderzoeksmethoden worden gebruikt voor het onderzoek en waarom deze onderzoeksmethoden gekozen zijn. Ten slotte wordt in paragraaf 5 een leeswijzer beschreven wat betreft de opbouw van dit onderzoeksrapport.

¹ AD 2018.

² Pegida is een Nederlandse groep die onder andere staat voor het bestrijden van de islamisering, het staatsburgerschap van Nederland en het afschaffen van positieve discriminatie. Pegida Nederland, *Pegida Nederland Standpunten*, pegidanederland.com.

³ Volkskrant 22 oktober 2018.

⁴ NRC 18 november 2017.

⁵ NOS 2017.

⁶ AD 2017.

§ 1.2 Probleemstelling en aanleiding onderzoek

In de grondwet is bepaald dat burgers het recht hebben om klachten in te dienen over een overheidsinstantie bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman is een onafhankelijk instituut en een Hoog College van Staat op grond van artikel 78a lid 1 van de grondwet (hierna: Gw). Hij kan op verzoek van burgers een onderzoek doen naar gedragingen van overheidsinstanties, maar kan er ook voor kiezen om een onderzoek uit eigen beweging te starten op grond van dit artikel. Het klachtrecht is verder vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). In artikel 18 lid 1 van hoofdstuk 9 Awb is bepaald dat iedere burger het recht heeft om een ombudsman schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar gedragingen van overheidsinstanties.

§ 1.2.1 Probleemstelling

De afgelopen jaren zijn demonstraties aangekondigd waarvan de boodschap controversieel was voor de maatschappij. De burgemeesters hebben onder andere om deze reden regelmatig een demonstratie op voorhand verboden, terwijl een burgemeester er juist voor moet zorgen dat ook een controversiële boodschap gehoord kan worden.⁷ Ook in de Tweede Kamer is het demonstratierecht regelmatig besproken. Tijdens het mondeling vragen uur op 21 november 2017 is het beeld geschetst dat burgemeesters demonstraties te gemakkelijk hebben verboden met een beroep op bescherming van de openbare orde.⁸ Deze demonstraties waren meestal controversieel van aard of zouden plaatsvinden op een bijzondere locatie zoals een moskee of een abortuskliniek.⁹

Inmiddels is er in de maatschappij onvrede ontstaan over de manier van optreden van de burgemeester en de politie bij demonstraties. Een voorbeeld hiervan is de demonstratie bij het stadion van Feyenoord, waarbij 326 demonstranten zijn aangehouden. Een ander voorbeeld zijn de demonstraties rondom de discussies over Zwarte Piet.¹⁰ Demonstrerende groepen hebben de afgelopen jaren verschillende motieven gehad die niet altijd vredig waren. Ook heeft de opkomst van social media een rol gespeeld in het veranderen van de verschijningsvorm; binnen korte tijd zijn grote groepen burgers opgeroepen om hun mening te laten horen. Dit heeft kunnen leiden tot confrontaties met de politie of tussen demonstranten en tegendemonstranten.¹¹ De burgemeesters zijn hiermee voor een uitdaging gesteld. Er is nu een zoektocht ontstaan naar een balans tussen de vrijheid om te demonstreren en de verantwoordelijkheid van de burgemeesters om de openbare orde en de veiligheid te beschermen.¹² Naar aanleiding hiervan heeft de Nationale ombudsman in zijn rapport aanbevelingen gedaan aan de burgemeester over hoe hij demonstraties kan faciliteren en beschermen.

⁷ College voor de Rechten van de Mens 2017, p. 13.

⁸ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 324, nr. 3, (Kamerbrief), p. 3.

⁹ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 324, nr. 3, (Kamerbrief), p. 4.

¹⁰ Bood 2007, *NJB* 2017/913, p. 1.

¹¹ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 7.

¹² College voor de Rechten van de Mens 2017, p. 13.

Eén van de aanbevelingen houdt in dat de burgemeester alleen beperkingen of verboden moet opleggen, indien dit noodzakelijk is met het oog op de belangen genoemd in artikel 2 van de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom).¹³

Artikel 11 lid 1 van het EVRM bevat het recht tot vrijheid van vergadering en vereniging. In lid 2 van artikel 11 is bepaald dat dit recht beperkt kan worden. De eerste voorwaarde is dat de beperking bij wet voorzien dient te zijn. Ten tweede moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Deze beperking is verder uitgewerkt in de nationale wetgeving, namelijk in de grondwet en de Wet openbare manifestaties. Op grond van artikel 9 lid 2 Gw heeft de burgemeester de bevoegdheid om een grondrecht te beperken, maar dit mag hij op grond van artikel 2 Wom alleen doen indien dit ter bescherming is van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Op grond van artikel 5 lid 2 sub c Wom kan de burgemeester een demonstratie beperken of verbieden wanneer er een strijd is met de belangen genoemd in artikel 2 Wom. Op grond van artikel 7 sub C Wom kan de burgemeester een demonstratie beëindigen wanneer er een strijd is met de belangen genoemd in artikel 2 Wom.

§ 1.2.2 Aanleiding onderzoek

De afgelopen jaren zijn er berichten in de media verschenen over demonstraties die zijn beperkt, verboden of beëindigd door burgemeesters vanwege een vrees voor openbare ordeverstoringen.¹⁴ De Nationale ombudsman heeft ook klachten ontvangen van burgers die zich in hun demonstratierecht beperkt voelden. Volgens de Nationale ombudsman is het demonstratierecht onder druk komen te staan en daarom is hij in 2018 uit eigen beweging een onderzoek gestart.¹⁵ Het is voor de Nationale ombudsman onduidelijk wat er in de rechtspraak bepaald is over het rechtmatig beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties. Voor veel burgers is het nu niet duidelijk wat hun demonstratierecht precies inhoudt. Voor de burgemeester is het onduidelijk hoeveel ruimte er is in het gebruikmaken van de bevoegdheid om een demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen.

De Nationale ombudsman wil dit uitzoeken aan de hand van een jurisprudentieonderzoek. De Nationale ombudsman behoort niet tot de rechtsprekende, wetgevende of uitvoerende macht, maar hij kijkt wel naar hoe de wetgeving tot uitvoering is gebracht door de uitvoerende instanties en hoe deze door de rechtsprekende macht wordt getoetst. Ook kijkt hij naar het belang van de burgers.

¹³ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 4.

¹⁴ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 7.

¹⁵ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 10.

§ 1.3 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen

§ 1.3.1 Doelstelling

In de grondwet en het EVRM is het recht op demonstreren verankerd. De Nationale ombudsman vindt dat dit grondrecht door de burgemeester gerespecteerd moet worden.¹⁶ De Nationale ombudsman heeft in de loop der jaren verschillende rapporten over het demonstratierecht gepubliceerd. Uit deze rapporten kwam naar voren dat de burgemeester het demonstratierecht niet altijd voldoende waarborgt.¹⁷

Naar aanleiding van de berichten in de media over demonstraties die zijn beperkt, verboden of beëindigd, de wetenschappelijke publicaties over het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties en de klachten die de Nationale ombudsman van burgers hierover ontvangen heeft, is de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging gestart. Dit onderzoek resulteerde in het rapport over het demonstratierecht: *'Demonstreren, een schurend grondrecht?'*. In dit rapport staat het burgerperspectief centraal en kijkt de Nationale ombudsman naar het behoorlijk beperken, verbieden of beëindigen van een demonstratie. Voor de Nationale ombudsman is het niet duidelijk wat er in de rechtspraktijk bepaald is over het rechtmatig beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties. Het doel van dit onderzoek is dan ook om voor de Nationale ombudsman in kaart te brengen wanneer demonstraties rechtmatig beperkt, verboden of beëindigd zijn volgens de rechter door een advies te geven aan de Nationale ombudsman over de uitspraken van de rechterlijke macht, inzake het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties. Dit advies zal uiteindelijk worden uitgewerkt in een toetsingskader, met het behoorlijkheidskader van de Nationale ombudsman daarbij meegenomen. De resultaten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden voor de klachtbehandeling of voor het uitvoeren van onderzoeken waarin aanbevelingen worden gedaan aan de burgemeester.

§ 1.3.2 Centrale vraag

De Nationale ombudsman wil weten wat de rechterlijke macht heeft bepaald over het rechtmatig beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties. De centrale vraag die leidend is in dit onderzoek, luidt als volgt:

"Welk advies kan aan de Nationale ombudsman worden gegeven over de beoordeling van de rechtmatigheid door de rechterlijke macht inzake het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties ten aanzien van de behoorlijkheid van het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties?"

¹⁶ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 3.

¹⁷ Idem.

§ 1.3.3 Deelvragen

Theoretisch-juridische gedeelte

- Deelvraag 1: "Hoe kan het recht om te demonstreren wettelijk beperkt worden?"
- Deelvraag 2: "Welke behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman zijn van toepassing op het behoorlijk beperken van het recht om te demonstreren?"

Praktijkgerichte deelvragen

- Deelvraag 3: "Wanneer is het volgens de rechterlijke macht rechtmatig geweest om een demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen op grond van artikel 9 lid 2 Gw jo. artikel 2 Wom?"
- Deelvraag 4: "Hoe kan volgens de Nationale ombudsman een demonstratie beperkt, verboden of beëindigd worden met inachtneming van de behoorlijkheidsnormen?"
- Deelvraag 5: "Welk toetsingskader kan door de Nationale ombudsman worden gehanteerd bij het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties met inachtneming van de behoorlijkheidsnormen en de jurisprudentie?"

§ 1.4 Onderzoeksmethode en verantwoording per deelvraag

Om de deelvragen van dit onderzoeksrapport te beantwoorden, en daarmee ook de centrale vraag van dit onderzoeksrapport, wordt gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Bij dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van een literatuur- en jurisprudentieonderzoek en een wetsanalyse. In deze paragraaf wordt per deelvraag uitgelegd voor welke onderzoeksmethode gekozen is en waarom hiervoor gekozen is.

Onderzoeksmethode deelvraag 1

"Hoe kan het recht om te demonstreren wettelijk beperkt worden?"

Voor het beantwoorden van deze deelvraag wordt een wetsanalyse en een literatuuronderzoek gedaan. Ten eerste is gekozen voor een wetsanalyse, omdat het voor het beantwoorden van deze deelvraag relevant is om te weten wanneer een demonstratie volgens de wet beperkt, verboden of beëindigd mag worden. In dit onderzoeksrapport staat de vraag centraal hoe de rechterlijke macht de uitvoering van deze wettelijke gronden toetst. Ten tweede is gekozen voor een literatuuronderzoek, omdat het relevant is om te weten hoe in wetenschappelijke documenten uitleg is gegeven aan de wetsartikelen die van toepassing zijn.

In deze deelvraag wordt ook kort beschreven hoe het recht om te demonstreren wettelijk verankerd is. De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt gewaarborgd door het antwoord te baseren op de wet en op verschillende bronnen.

Onderzoeksmethode deelvraag 2

"Welke behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman zijn van toepassing op het behoorlijk beperken van het recht om te demonstreren?"

Voor het beantwoorden van deze deelvraag wordt een literatuuronderzoek gedaan. Er is gekozen voor een literatuuronderzoek, omdat de Nationale ombudsman behoorlijkheidsnormen heeft ontwikkeld en aan de hand van deze behoorlijkheidsnormen toetst hij of een gedraging van een overheidsinstantie behoorlijk is geweest. In de literatuur is beschreven welke behoorlijkheidsnormen zijn ontwikkeld en welke van toepassing zijn op het beperken van het recht om te demonstreren. Het is belangrijk om te weten welke behoorlijkheidsnormen de Nationale ombudsman van toepassing acht op het beperken van het recht om te demonstreren, omdat in het praktijkgerichte gedeelte van dit onderzoek onderzocht wordt wanneer de Nationale ombudsman vindt dat een demonstratie behoorlijk beperkt, verboden of beëindigd is. Het is dan belangrijk om te weten aan de hand van welke normen hij deze behoorlijkheid toetst. De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt gewaarborgd door meerdere bronnen te gebruiken.

Onderzoeksmethode deelvraag 3

"Wanneer is het volgens de rechterlijke macht rechtmatig geweest om een demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen op grond van artikel 9 lid 2 Gw jo. artikel 2 Wom?"

Voor het beantwoorden van deze deelvraag wordt een literatuuronderzoek en een jurisprudentieonderzoek gedaan. Ten eerste is gekozen voor een literatuuronderzoek, omdat in deze deelvraag eerst uiteen wordt gezet wat de belangen van artikel 9 lid 2 Gw en artikel 2 Wom inhouden. Vervolgens wordt in kaart gebracht wanneer de rechterlijke macht heeft bepaald dat een demonstratie rechtmatig beperkt, verboden of beëindigd is op grond van deze belangen. Om dit in kaart te brengen, is ten tweede gekozen voor een jurisprudentieonderzoek. Voor het onderzoek is het relevant om te weten wat de rechterlijke macht bepaald heeft over het rechtmatig beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties. Bij het analyseren van deze uitspraken wordt gelet op een aantal topics, namelijk: *andere maatregelen, doorgang, eerdere beperkingen, ervaring, inhoud, motivatie, preventief, provocatief karakter, risico/dreigingsbeeld, vrees wanorde en winkelgebied/druk gebied*. Tijdens het analyseren van de uitspraken wordt op deze topics gelet, omdat de rechterlijke macht in de uitspraken hun beslissing gebaseerd hebben op één of meerdere van deze topics. De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt gewaarborgd door het antwoord te baseren op meerdere uitspraken van verschillende rechtbanken. Er worden 30 uitspraken geanalyseerd. De uitspraken die geraadpleegd worden, zijn gedaan in 2012 tot en met 2019. Er is besloten om ook uitspraken uit 2012 en 2013 te betrekken in het jurisprudentieonderzoek, ook al zijn deze niet actueel meer. Het rechtmatig beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties is sinds de grondwetsherziening van 1983 een grijs gebied. De gronden voor het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties is sindsdien niet meer veranderd.

De uitspraken in 2012 en 2013 zijn aan dezelfde gronden getoetst. Hiermee zijn deze uitspraken niet achterhaald en dus nog betrouwbaar voor dit onderzoek.

Onderzoeksmethode deelvraag 4

"Hoe kan volgens de Nationale ombudsman een demonstratie beperkt, verboden of beëindigd worden met inachtneming van de behoorlijkheidsnormen?"

Voor het beantwoorden van deze deelvraag wordt een literatuuronderzoek gedaan. In de voorgaande deelvraag wordt uitgebreid in kaart gebracht wanneer de rechter heeft bepaald dat een demonstratie rechtmatig beperkt, verboden of beëindigd is. Hieruit zal een rechtmatigheidstoets voortvloeien. Er is gekozen om een literatuuronderzoek te doen, omdat de Nationale ombudsman vanuit het behoorlijkheidsperspectief heeft bepaald dat een demonstratie behoorlijk beperkt, verboden of beëindigd is. Dit behoorlijkheidsperspectief is te vinden in de literatuur. Het is belangrijk om deze deelvraag te beantwoorden, zodat een beeld ontstaat vanuit het behoorlijkheidsperspectief. De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt gewaarborgd door verschillende bronnen te gebruiken.

Onderzoeksmethode deelvraag 5

"Welk toetsingskader kan door de Nationale ombudsman worden gehanteerd bij het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties met inachtneming van de behoorlijkheidsnormen en de jurisprudentie?"

Voor het beantwoorden van deze deelvraag wordt gekeken naar de antwoorden op deelvragen 3 en 4. In deelvraag 3 is een rechtmatigheidstoets ontstaan en in deelvraag 4 is een behoorlijkheidstoets ontstaan. Door deze twee toetsen samen te voegen, ontstaat een toetsingskader die bestaat uit de rechtmatigheidstoets van de rechter en de behoorlijkheidstoets van de Nationale ombudsman. Dit toetsingskader kan de Nationale ombudsman hanteren wanneer hij oordeelt of een demonstratie behoorlijk beperkt, verboden of beëindigd is. Hij bepaalt dit dan niet alleen vanuit het behoorlijkheidsperspectief, maar betreft ook de rechtmatigheidstoets bij zijn oordeel.

§ 1.5 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport bestaat uit verschillende hoofdstukken. Hoofdstuk 2 omvat het theoretisch-juridisch kader van dit onderzoek. In dit hoofdstuk worden de theoretisch-juridische deelvragen beschreven. Vervolgens omvat hoofdstuk 3 de resultaten van het jurisprudentieonderzoek. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van het literatuuronderzoek beschreven. In hoofdstuk 5 wordt de centrale vraag van dit onderzoeksrapport beantwoord. In hoofdstuk 6 volgen de aanbevelingen die voortvloeien uit de beantwoording van de centrale vraag. Tot slot is er aan het eind van het onderzoeksrapport een literatuurlijst te vinden. In de bijlagen zijn de jurisprudentielijst en de topiclijst voor de jurisprudentieanalyse te vinden. In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van het nieuwe toetsingskader.

Hoofdstuk 2: Het theoretisch-juridisch kader

§ 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch-juridisch kader in kaart gebracht. In paragraaf 2.2 wordt ten eerste de juridische grondslag van het recht om te demonstreren beschreven. De juridische grondslag voor het beperken van het demonstratierecht staat hierna centraal. In paragraaf 2.3 worden ten eerste de behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman beschreven. Als laatste staat in deze paragraaf centraal welke behoorlijkheidsnormen van toepassing zijn op het beperken van het demonstratierecht.

§ 2.2 Het recht om te demonstreren

Het betogingsrecht maakt het voor burgers mogelijk om op collectieve wijze in het openbaar meningen te verkondigen en uit te wisselen, waardoor publieke discussie en interactie kan ontstaan over een publiek onderwerp.¹⁸ Dit grondrecht ligt verankerd in artikel 11 EVRM. Volgens dit artikel heeft iedereen recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging. Dit recht is verder uitgewerkt in de nationale wetgeving, namelijk in artikel 9 lid 1 van de grondwet (hierna: Gw). Hierin wordt het recht tot vergadering en betoging erkend. Vele burgers zagen de betoging als middel om, het liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan hun gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied.¹⁹

De Wet openbare manifestaties (hierna: de Wom) regelt de uitoefening van het grondrecht tot vergadering en betoging.²⁰ De Wom heeft betrekking op collectieve uitingen die vallen onder de bescherming van artikel 9 Gw. Dit zijn de vergaderingen en betogingen.²¹

§ 2.2.1 Vergaderingen

Een vergadering is het samenkomen van mensen waarbij een onderlinge band tussen deze mensen aanwezig en beoogd moet zijn. Het maakt daarbij niet uit of de bijeenkomst gepland is, of spontaan is ontstaan.²² Beraadslagingen, meningsuitingen en -uitwisselingen zijn niet vereist. Een stille bijeenkomst kan ook een vergadering zijn.²³ Bij vergaderingen staat de gemeenschappelijke beraadslaging in de vorm van een discussie over een bepaald onderwerp voorop.²⁴

¹⁸ Bot, *NJB* 2017/42, p. 3062.

¹⁹ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39.

²⁰ Roorda, Brouwer & Schilder 2015, p. 10.

²¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 4.

²² Roorda 2016, p. 33.

²³ Schilder 1989, p. 32.

²⁴ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 473, nr. 3, p. 8 en 15.

§ 2.2.2 Betogingen

Er is weinig verschil tussen een vergadering en een betoging. Een gemeenschappelijk kenmerk van deze twee begrippen is het groepskarakter.²⁵ Het gaat bij een betoging om het in het openbaar uitdragen van gemeenschappelijke gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied.²⁶ De betogingsvrijheid bestaat uit drie elementen: collectiviteit, openbaarheid en meningsuiting.²⁷

1) *Collectiviteit*

Er is al sprake van collectiviteit, indien twee personen aan een manifestatie deelnemen.²⁸

2) *Openbaarheid*

Het uitdragen van een mening staat centraal. Betogingen vinden daarom plaats op openbare plaatsen. Maar, het kan ook zo zijn dat betogingen plaatsvinden op andere dan openbare plaatsen. De soort plaats waar de betoging plaatsvindt, is relevant omdat de Wom de burgemeester meer beperkingsbevoegdheden verleent voor betogingen op openbare plaatsen in paragraaf II van de Wom dan voor betogingen op andere dan openbare plaatsen in paragraaf III van de Wom.²⁹

Openbare plaatsen

Volgens artikel 1 Wom is een openbare plaats een plaats die volgens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. De plaats is niet aan een bepaald doel gebonden. Stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, musea, ziekenhuizen en kerken zijn dus geen openbare plaats in de zin van artikel 1 Wom, omdat deze plaatsen aan een doel gebonden zijn.³⁰

Andere dan openbare plaatsen

Plaatsen die geen openbare plaatsen zijn in de zin van artikel 1 lid 1 Wom, worden in artikel 8 Wom aangeduid als 'andere dan openbare plaatsen'. Er kan dan een onderscheid gemaakt worden tussen drie soorten plaatsen: voor het publiek toegankelijke plaatsen, niet voor het publiek toegankelijke plaatsen en woningen in de zin van artikel 12 Gw.³¹

3) *Meningsuiting*

Bij de betoging moet er sprake zijn van het uiten van gedachten of gevoelens. Deze gedachten of gevoelens moeten over politieke of maatschappelijke onderwerpen gaan.³²

²⁵ Bunschoten 2015, aant. 2.

²⁶ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39.

²⁷ Loof, *Gst.* 2007/7280, 104, p. 468.

²⁸ *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 8.

²⁹ Roorda 2016, p. 34.

³⁰ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 15.

³¹ J.G. Brouwer, annotatie, pt. 3, HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, AB 2014.

³² *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39; *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8 en 15.

§ 2.2.3 De bevoegdheid om het recht om te demonstreren te beperken

Het recht om te demonstreren kan wettelijk beperkt worden. Artikel 11 lid 2 EVRM bevat namelijk een beperkingsclausule. In artikel 11 lid 2 EVRM is bepaald dat een demonstratie alleen beperkt mag worden, indien die beperking noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De burgemeester mag niet onzorgvuldig overgaan tot het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties. Hij dient alles te doen wat mogelijk is om demonstraties door te laten gaan.³³ De regels die in de nationale wetgeving worden gesteld wat betreft het beperken van de demonstratievrijheid, moeten ook in overeenstemming zijn met de verdragsrechtelijke clausules. Dit houdt in dat voldaan moet worden aan de criteria die zijn ontwikkeld in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM).³⁴ De inmenging moet:

1. Bij wet voorzien zijn (wettigheidsvereiste). Het moet gebaseerd zijn op een algemene regel die voldoende duidelijk en openbaar is;
2. Een legitiem doel dienen. Het moet één of meer van de doelen genoemd in artikel 11 lid 2 EVRM;
3. Tegemoetkomen aan een dringende maatschappelijke behoefte (noodzakelijkheidsvereiste);
4. In een redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel (proportionaliteitsvereiste).³⁵

Het proportionaliteitsvereiste omvat ook het subsidiariteitsvereiste. Dit houdt in dat het nastreven van het legitieme doel op een manier moet gebeuren die zo weinig mogelijk inmenging in het uitoefenen van het grondrecht oplevert.³⁶

Er worden in de nationale wetgeving regels gesteld wat betreft het beperken van het recht om te demonstreren. In Nederland zijn deze regels verder uitgewerkt in de grondwet en de Wet openbare manifestaties.

§ 2.2.3.1 Grondwet

Artikel 9 lid 1 Gw erkent, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet, het recht tot vergadering en betoging. De zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' bevat een beperkingsclausule. Door deze clausule krijgt de wetgever in formele zin de bevoegdheid om de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging te beperken.³⁷ Lid 2 van artikel 9 Gw bepaalt dat de wet regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter

³³ EHRM 27 november 2012, appl. nr. 38676/08 (*Disk en Kesk/Turkije*), par. 26 en 27.

³⁴ Loof, Barkhuysen & Gerards 2007, p. 23.

³⁵ Idem.

³⁶ EHRM 24 maart 1988, appl. nr. 13441/87 (*Olsson/Zweden*).

³⁷ Leenknecht 2013, p. 6.

bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De formele wetgever schept door middel van deze grondwettelijke bevoegdheidsverlening de bevoegdheid om inbreuk te maken op het grondrecht.³⁸

De wetgever krijgt op grond van dit lid de mogelijkheid om de beperkingsbevoegdheid te delegeren, maar stelt drie doelcriteria om die bevoegdheid te begrenzen, namelijk de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.³⁹

§ 2.2.3.2 Wet openbare manifestaties

De Wom voert de regelingsopdracht van artikel 9 Gw uit. In de Wom staan regels met betrekking tot de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging en de vrijheid van godsdienst op openbare plaatsen (ook wel 'manifestatie' en 'demonstratie' genoemd).⁴⁰ Op grond van artikel 4 lid 1 Wom is een voorafgaande kennisgeving door demonstranten vereist. De burgemeester kan, naar aanleiding van een kennisgeving voorafgaand aan een demonstratie, beperkingen stellen of een verbod geven op grond van artikel 5 Wom. Daarnaast kan hij op grond van artikel 7 Wom een demonstratie beëindigen. De burgemeester is wel gebonden aan voorwaarden ten aanzien van het nemen van beperkende maatregelen.⁴¹ De bevoegdheden tot het beperken van het recht om te demonstreren zijn zo geformuleerd, dat de burgemeester alleen per individueel geval gebruik kan maken van zijn bevoegdheden in artikelen 5 en 7 Wom.⁴² De burgemeester dient de demonstratievrijheid ook te beschermen. Hij dient de uitoefening van de demonstratievrijheid daadwerkelijk mogelijk te maken.⁴³ Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt bijvoorbeeld dat wanneer spanningen met tegendemonstranten ontstaan, de burgemeester de demonstranten moet beschermen tegen deze tegendemonstranten.⁴⁴

Artikel 5 Wom

Artikel 5 lid 1 Wom geeft een burgemeester de bevoegdheid om voorschriften en beperkingen te stellen aan een demonstratie of een verbod te geven naar aanleiding van een kennisgeving. Een verbod kan op grond van artikel 5 lid 2 Wom alleen gegeven worden, indien de vereiste kennisgeving niet is gedaan (sub a), de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt (sub b) of wanneer een van de in artikel 2 Wom genoemde belangen dat vordert. Een voorschrift, beperking of verbod kan op grond van artikel 5 lid 3 Wom geen betrekking hebben op de inhoud van een demonstratie.

Artikel 7 Wom

Indien een demonstratie al gaande is, kan de burgemeester op grond van artikel 7 Wom de demonstratie beëindigen. Dit kan alleen, indien de vereiste kennisgeving niet gedaan is of wanneer een

³⁸ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 23.

³⁹ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3, p. 23.

⁴⁰ Leenknecht 2013, p. 7.

⁴¹ Roorda & Wierenga 2016, p. 10.

⁴² Roorda 2014, p. 220.

⁴³ Loof, *Gst. 2007/7280*, 104, p. 472.

⁴⁴ EHRM 21 juni 1988, appl. nr. 10126/82 (*Plattform Ärzte für das Leben/Oostenrijk*), r.o. 32.

verbod is gegeven (sub a), indien er in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing (sub b) of wanneer een van de in artikel 2 Wom genoemde belangen dat vordert (sub c).

Artikel 2 Wom

Artikel 2 Wom bepaalt dat de burgemeester alleen gebruik kan maken van hun bevoegdheid om het recht tot vergadering en betoging te beperken, indien dit is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Deze belangen moeten wel beperkt worden opgevat. De Minister van Binnenlandse Zaken stelde tijdens de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening van 1983, dat een grondrecht niet ontkracht mag worden en dat een grondrecht een positieve en zo ruim mogelijke werking hoort te hebben.⁴⁵ Bij betogingen op andere dan openbare plaatsen kan de burgemeester alleen een betoging beëindigen, indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vordert. Het doelcriterium 'in het belang van het verkeer' speelt in dit geval geen rol.⁴⁶

§ 2.2.4 Deelconclusie

Er zijn voor burgemeesters verschillende gronden om een demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen. Een demonstratie kan beperkt worden op grond van artikel 11 lid 2 EVRM, maar dan dient dit wel noodzakelijk te zijn, gelet op een aantal belangen. Deze belangen zijn vastgelegd in de wet. De Nederlandse grondwet biedt in artikel 9 lid 2 de mogelijkheid om demonstraties te beperken, te verbieden of te beëindigen, indien dit is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De Wet openbare manifestaties voert de mogelijkheid tot beperking van het demonstratierecht uit. Op grond van artikel 5 lid 1 Wom kan de burgemeester beperkingen stellen naar aanleiding van een kennisgeving. Op grond van artikel 5 lid 2 sub c Wom kan een demonstratie verboden worden en op grond van artikel 7 sub c Wom kan een demonstratie beëindigd worden. Dit kan wanneer in strijd wordt gehandeld met de belangen die genoemd zijn in artikel 2 Wom. Dit zijn dezelfde belangen als de belangen genoemd in artikel 9 lid 2 Gw, namelijk:

- Ter bescherming van de gezondheid;
- In het belang van het verkeer;
- Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Door het beantwoorden van deze deelvraag, is een beeld ontstaan over hoe een demonstratie volgens de wet beperkt, verboden of beëindigd kan worden. In de volgende paragraaf wordt onderzocht hoe een demonstratie volgens de Nationale ombudsman beperkt, verboden of beëindigd kan worden met de behoorlijkheidsnormen daarbij in acht genomen.

⁴⁵ *Handelingen II* 1976/77, 16 december 1976, p. 2200.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 22.

§ 2.3 De behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman

Op grond van artikel 78a lid 1 Gw is de Nationale ombudsman bevoegd om op verzoek of uit eigen beweging onderzoek te doen naar gedragingen van overheidsinstanties. Burgers kunnen bij de Nationale ombudsman een klacht indienen over gedragingen van overheidsinstanties. Dit klachtrecht is verder vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). In artikel 18 lid 1 van hoofdstuk 9 Awb is bepaald dat iedereen het recht heeft om schriftelijk een klacht in te dienen bij een ombudsman over een gedraging van een overheidsinstantie.

De Nationale ombudsman gelooft dat het perspectief van burgers geborgd moet worden in alles wat de overheid doet.⁴⁷ De Nationale ombudsman vindt dat overheden bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier moeten omgaan met burgers en hun belangen.⁴⁸ Het begrip 'behoorlijk' kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Hierom heeft de Nationale ombudsman in 2012 nieuwe behoorlijkheidsnormen in gebruik genomen. Deze 22 behoorlijkheidsnormen zijn te vinden in de brochure '*Behoorlijkheidswijzer*' die de Nationale ombudsman tegelijkertijd heeft uitgebracht. Aan de hand van deze normen toetst de Nationale ombudsman of een overheidsinstantie zich behoorlijk gedragen heeft.⁴⁹

De behoorlijkheidsnormen zijn onderverdeeld in vier kernwaarden, namelijk: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht en eerlijk en betrouwbaar.⁵⁰ Van deze 22 behoorlijkheidsnormen is er een aantal van toepassing op het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties op een behoorlijke wijze. In de volgende subparagraaf worden de behoorlijkheidsnormen die van toepassing zijn beschreven.⁵¹

§ 2.3.1 De behoorlijkheidsnormen en het demonstratierecht

In de praktijk gebeurt het regelmatig dat demonstraties op grond van de wet beperkt worden. De Nationale ombudsman heeft klachten ontvangen van burgers die zich in hun demonstratierecht beperkt voelden. Naar aanleiding van deze klachten heeft hij drie rapporten geschreven. Eén rapport hiervan, '*Demonstreren, een schurend grondrecht?*', heeft hij uit eigen beweging uitgebracht. In deze rapporten toetst de Nationale ombudsman het beperken van het demonstratierecht aan de hand van de behoorlijkheidsnormen.

Voorop staat dat de burgemeester de grondrechten van burgers respecteert. Er zijn namelijk niet voor niets in de grondwet en de Wet openbare manifestaties grenzen gesteld aan het beperken, het verbieden of het beëindigen van een demonstratie.⁵²

⁴⁷ www.nationaleombudsman.nl (Zoek op: Visie Nationale ombudsman) (Laatst geraadpleegd op 13 mei 2019).

⁴⁸ Nationale ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, 2016, p. 1.

⁴⁹ www.nationaleombudsman.nl (Zoek op: Behoorlijkheidswijzer Nationale ombudsman) (Laatst geraadpleegd op 13 mei 2019).

⁵⁰ Nationale ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, 2016, p. 1.

⁵¹ De uitgebreide uitleg over alle behoorlijkheidsnormen kan worden gevonden in de '*Behoorlijkheidswijzer*' van de Nationale ombudsman.

⁵² Nationale ombudsman, *Beëindiging manifestatie*, 2018, p. 14-15.

Van een grondrecht kan alleen worden afgeweken, indien hier goed gemotiveerd van afgeweken wordt, op een transparante en toetsbare wijze.⁵³

Daarnaast acht de Nationale ombudsman het vereiste van volledige informatieverstrekking, transparantie en motivering ook van toepassing op het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties. Demonstranten horen goed geïnformeerd te zijn. De burgemeester is verplicht om alle relevante informatie te verstrekken en de juridische grondslag van zijn optreden.⁵⁴ Beperkingen of voorschriften dienen duidelijk gecommuniceerd en gemotiveerd te worden.⁵⁵ Door zo een beslissing niet te communiceren, handelt de burgemeester in strijd met de behoorlijkheidsnormen.⁵⁶ De burgemeester dient zich ook onpartijdig op te stellen en zonder vooroordelen te handelen. De inhoud van een demonstratie mag er nooit toe leiden dat demonstranten niet gelijk worden behandeld.⁵⁷ Het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties vergt professionaliteit van de burgemeester. Hij dient goed op de hoogte te zijn van het juridisch kader wat betreft het demonstratierecht.⁵⁸

§ 2.3.2 Deelconclusie

De Nationale ombudsman heeft in 2012 een aantal behoorlijkheidsnormen ontwikkeld om te toetsen of een overheidsinstantie behoorlijk gehandeld heeft. Deze behoorlijkheidsnormen kunnen samengevat worden in vier kernwaarden, namelijk: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht en eerlijk en betrouwbaar. In 2018 heeft de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging gedaan naar het recht om te demonstreren. Dit resulteerde in het rapport *'Demonstreren, een schurend grondrecht?'*. In dit rapport zijn aanbevelingen gedaan aan onder andere de burgermeester over hoe hij het demonstratierecht kan faciliteren en beschermen. Uit dit onderzoek is gebleken dat de volgende behoorlijkheidsnormen in het algemeen van toepassing worden geacht door de Nationale ombudsman op het beperken van het recht om te demonstreren: het respecteren van grondrechten, volledige informatieverstrekking, transparantie en motivering, onpartijdigheid en professionaliteit.

Door het beantwoorden van deze deelvraag, is een beeld ontstaan van welke behoorlijkheidsnormen de Nationale ombudsman belangrijk vindt bij het beperken, het verbieden of het beëindigen van demonstraties. Nu duidelijk is hoe een demonstratie volgens de wet beperkt, verboden of beëindigd kan worden en hoe dit volgens de Nationale ombudsman kan gebeuren, wordt het praktijkgerichte onderzoek gestart.

⁵³ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 16.

⁵⁴ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 16.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Nationale ombudsman, *Geen winnaars*, 2016, p. 62.

⁵⁷ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 17.

⁵⁸ Idem.

Hoofdstuk 3: Rechtmatigheidstoets

§ 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het praktijkgerichte onderzoek in kaart gebracht. In paragraaf 3.2 wordt ten eerste beschreven wat volgens de jurisprudentie en de literatuur wordt bedoeld met de doelcriteria genoemd in artikel 2 Wom. Ten tweede wordt beschreven wanneer het volgens de rechterlijke macht rechtmatig is om een demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen op grond van artikel 9 lid 2 Gw jo. artikel 2 Wom. Als laatste wordt beschreven wanneer het volgens de rechterlijke macht onrechtmatig is om een demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen op grond van artikel 9 lid 2 Gw jo. artikel 2 Wom.

§ 3.2 Het rechtmatig beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven hoe een demonstratie volgens de wet beperkt, verboden of beëindigd kan worden. Op grond van artikel 9 lid 2 Gw jo. artikel 2 Wom kan een demonstratie beperkt, verboden of beëindigd worden, indien dit noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. In de volgende paragrafen wordt beschreven wat deze belangen volgens de literatuur en de jurisprudentie inhouden.

§ 3.2.1 Ter bescherming van de gezondheid

Tijdens de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983, noemde de regering een epidemie als voorbeeld van het doelcriterium 'bescherming van de gezondheid'.⁵⁹ In de wet is verder geen uitleg gegeven aan het doelcriterium 'bescherming van de gezondheid'. Dit doelcriterium is uitgelegd in de literatuur en de jurisprudentie. Volgens de Office for Democratic Institutions and Human Rights⁶⁰ (hierna: de OSCE/ODIHR) en de Venetië Commissie van de Raad van Europa⁶¹ (hierna: de Venetië Commissie) kan de bescherming van de gezondheid alleen beperkingen rechtvaardigen, indien de gezondheid ernstig in gevaar is.⁶² Daarnaast mag de bescherming van de gezondheid van de demonstranten geen reden zijn om een verbod op te leggen voorafgaand de demonstratie, ook niet wanneer de demonstratie bijvoorbeeld een hongerstaking betreft.⁶³

In de Nederlandse rechtspraak is door de president van de rechtbank Haarlem bepaald dat bij de beantwoording van de vraag of de gezondheid in gevaar komt, het niet uitmaakt hoe groot de kans is dat zich daadwerkelijk een ongeval voor zal doen, maar dat het gaat om een enkele aanwezigheid van

⁵⁹ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 39.

⁶⁰ De ODIHR is onderdeel van de Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). De OSCE is een politieke organisatie die zich bezighoudt met het samenwerken op het gebied van defensie, economie en humanitair beleid. De ODIHR zet zich vanuit deze samenwerking onder andere in voor het beschermen van mensenrechten. OSCE, www.osce.org/odihr.

⁶¹ De Commissie van Venetië is een adviesorgaan van de Raad van Europa. De Commissie geeft onder andere grondwettelijk advies aan staten, werkt samen met constitutionele hoven binnen en buiten Europa en doet onderzoek naar onderwerpen binnen een democratie en binnen het staatsrecht.

⁶² OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 51; OSCE/ODIHR 2012, p. 29; OSCE/ODIHR 2014, p. 35.

⁶³ Idem.

een risico dat mogelijk zal zorgen voor een aantasting van de gezondheid.⁶⁴ De OSCE/ODIHR en de Venetië Commissie hebben in 2010 'Guidelines' opgesteld. In deze 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly' stellen zij dat de gezondheid van de demonstranten pas beperkt kan worden, indien de gezondheid ernstig in gevaar is.⁶⁵

Uit een analyse van verschillende uitspraken blijkt dat kampementen vaak worden beperkt, verboden of beëindigd op grond van het doelcriterium 'ter bescherming van de gezondheid'.⁶⁶ In 2012 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag geoordeeld dat de burgemeester een demonstratief kampement mag beperken op grond van de bescherming van de gezondheid van de demonstranten zelf. Doordat het kampement in de winter zou plaatsvinden, mochten de demonstranten niet in het kampement overnachten.⁶⁷ De demonstratie werd hiermee beperkt. De rechter bepaalde dat de kampementen niet alleen beperkt mogen worden, maar ook verboden of beëindigd mogen worden.⁶⁸ Een kampement kan bijvoorbeeld verboden of beëindigd worden, omdat er geen sanitaire voorzieningen zijn of veiligheids- en gezondheidsvoorschriften niet worden nageleefd.⁶⁹ Volgens de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam kunnen door het ontbreken van bijvoorbeeld stromend (warm) water voor de afwas en het wassen van handen na een toiletbezoek, de gezondheidsrisico's toenemen en is er een risico op infectieziekten.⁷⁰ De voorzieningenrechters van de rechtbank Amsterdam en de rechtbank Den Haag bepaalden dat er ook een gezondheidsrisico is wanneer er geen goede opslagmogelijkheden zijn voor voedsel. Er kunnen daardoor risico's op maagdarminfecties ontstaan⁷¹ en door schimmelvorming van het voedsel neemt de voedselveiligheid af.⁷²

De demonstranten voeren in deze zaken aan dat het doelcriterium 'bescherming van de gezondheid' ziet op de gezondheid van derden, en niet op de gezondheid van de demonstranten zelf.⁷³ De rechter gaat hier niet in mee⁷⁴ en verwijst naar een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM). In de zaak Cissé tegen Frankrijk oordeelde het EHRM dat het beëindigen van het kampement op grond van het beschermen van de gezondheid van de demonstranten zelf, wel degelijk rechtmatig was.⁷⁵

⁶⁴ Rb. Haarlem (pres.) 25 oktober 1996, ECLI:NL:RBHAA:1996:ZF0254.

⁶⁵ OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010, p. 51.

⁶⁶ Roorda, Brouwer & Schilder 2015, p. 114.

⁶⁷ Rb. Den Haag (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2842, r.o. 4.3.

⁶⁸ Roorda, Brouwer & Schilder 2015, p. 115.

⁶⁹ Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471, r.o. 5.3 en 5.5; Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227, r.o. 7.4; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 23-29 en 33-36.

⁷⁰ Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471, r.o. 5.3.

⁷¹ Idem.

⁷² Rb. Den Haag (vzr.) 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 33.

⁷³ Roorda, Brouwer & Schilder 2015, p. 115.

⁷⁴ ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:899, AB 2015, 193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda, r.o. 3.2.

⁷⁵ EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (*Cissé/Frankrijk*).

§ 3.2.2 In het belang van het verkeer

Het tweede doelcriterium is 'het belang van het verkeer'. In de wetsgeschiedenis is geen voorbeeld genoemd van dit belang. De wetgever stelt wel dat demonstraties op openbare plaatsen een verstorend effect kunnen hebben op het verkeer. De demonstraties leggen namelijk beslag op de weg in ruime zin. Dat demonstraties een verstorend effect kunnen hebben op het verkeer, moet volgens de wetgever op zekere hoogte getolereerd worden.⁷⁶ Uit de Memorie van Toelichting bij de Wet openbare manifestaties blijkt dat het niet precies duidelijk is tot op welke hoogte het verstorende effect op het verkeer getolereerd moet worden. Het ligt namelijk aan de plaats en context van de verstoring op het verkeer.⁷⁷

De invulling van de plaats en context van de verstoring op het verkeer is te vinden in de jurisprudentie. Volgens de voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is het gerechtvaardigd om een demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen in het belang van het verkeer, indien demonstranten actie willen voeren door een belangrijke verkeersweg te blokkeren. Het gaat dan om een belangrijke verkeersweg die om redenen van verkeersbelang altijd open dient te blijven.⁷⁸ In een andere zaak oordeelde de voorzieningenrechter van de rechtbank Utrecht dat een demonstratie terecht verboden was op grond van het belang van het verkeer, omdat de demonstratiemars zou lopen door een druk voetgangersgebied op koopavond. Dit zou de doorstroming van het verkeer en de verkeersveiligheid in gevaar brengen.⁷⁹ Een ander voorbeeld is een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag. De demonstratie werd volgens de voorzieningenrechter terecht beperkt, omdat er door een verbouwing aan een pand langs de demonstratiemars sprake was van een beperkte toegankelijkheid. Het was in dit geval van belang dat de toegankelijkheid van een drukbezocht plein voor ambulance- en hulpdiensten gewaarborgd diende te worden.⁸⁰

De OSCE/ODIHR is heel kritisch als het gaat om het doelcriterium 'het belang van het verkeer'.⁸¹ Ondanks dat het doelcriterium in de praktijk bijna niet wordt toegepast, verzetten de internationale mensenrechtenstandaards zich tegen het doelcriterium.⁸² Volgens de OSCE/ODIHR komen beperkingen in het belang van het verkeer niet overeen met de beperkingsgronden van het internationale recht.⁸³ Artikel 11 lid 2 EVRM stelt dat het recht om te demonstreren alleen beperkt kan worden, indien dit noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het belang van het

⁷⁶ Kamerstukken II 1987/88, 19 427, nr. 8, p. 7.

⁷⁷ Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 17.

⁷⁸ ABRvS (vzr.) 21 maart 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2629, AB 1989, 498.

⁷⁹ Rb. Utrecht (vzr.) 7 april 2005, ECLI:NL:RBUTR:2005:AT3466, r.o. 2.9.

⁸⁰ Rb. Den Haag (vzr.) 18 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW3204, r.o. 6.

⁸¹ Roorda 2016, p. 454.

⁸² OSCE/ODIHR 2014, p. 37, p. 40.

⁸³ Idem.

verkeer wordt hier niet genoemd. Omdat de internationale mensenrechtenstandaards kritisch zijn op dit doelcriterium en omdat het doelcriterium bijna niet wordt toegepast in de praktijk, kan overwogen worden om dit doelcriterium uit artikel 2 Wom te schrappen.⁸⁴

§ 3.2.3 Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden

De grondwetgever heeft bij de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983 uitdrukkelijk gekozen voor het criterium 'bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'.⁸⁵ De Raad van State stelde het criterium 'ter handhaving van de openbare orde' voor, maar de grondwetgever vond dat dit criterium veel ruimer uitgelegd kon worden dan 'bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'.⁸⁶ Wanneer het criterium ruimer uitgelegd kon worden, zou dit betekenen dat de beperkingsbevoegdheid uitgebreid kon worden en dat het grondrecht daarmee verzwakt kon worden.⁸⁷

Onder het criterium 'wanordelijkheden' moet strafbaar gedrag worden verstaan. Het criterium 'wanordelijkheden' houdt meer in dan alleen een 'verstoring van de openbare orde', waaronder ook niet-strafbaar gedrag kan worden verstaan.⁸⁸ Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet openbare manifestaties stelde de regering dat de uitleg van het criterium 'bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' afhankelijk is van de context waarbinnen het begrip moet worden toegepast.⁸⁹ De regering stelde dat het niet alleen ligt aan de aard van de gedraging, maar ook aan de plaats waar de demonstratie wordt gehouden. Het is afhankelijk van deze factoren of een ongewenste gedraging zo ernstig is dat er van 'wanordelijkheden' gesproken kan worden.⁹⁰

In 2012 heeft de rechter geoordeeld dat demonstratieve kampementen niet ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden verboden mogen worden.⁹¹ Volgens de rechter van de rechtbank Utrecht is een verbod pas rechtvaardig, indien er sprake is van een voortdurende stroom van incidenten die meer overlast en hinder veroorzaken dan de overlast en hinder die verwacht mag worden in het leven in de binnenstad.⁹² De voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam legt het doelcriterium nog breder uit. Hij bepaalt dat een demonstratief kampement beëindigd mag worden ter voorkoming van wanordelijkheden, omdat er sprake is van incidenten rondom het kampement en de buurtbewoners hier overlast door ervaren.⁹³

Het lijkt erop dat in de jurisprudentie het criterium 'wanordelijkheden' steeds ruimer wordt uitgelegd.⁹⁴ De rechtbank Den Haag wijst in 2014 in drie uitspraken de grammaticale uitleg van het begrip

⁸⁴ Roorda 2016, p. 205.

⁸⁵ Roorda & Wierenga 2016, p. 12.

⁸⁶ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 90; *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 10.

⁸⁷ *Idem*.

⁸⁸ Roorda 2017, *Ars Aequi* AA2017, afl. 9, p. 700; B. Roorda & J.G. Brouwer, annotatie pt. 8, Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25.

⁸⁹ Roorda 2017, *Ars Aequi* AA 2017, afl. 9, p. 701.

⁹⁰ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 17.

⁹¹ Roorda, Brouwer & Schilder 2015, p. 115.

⁹² Rb. Utrecht (vzr.) 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4724, r.o. 11.

⁹³ Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471, r.o. 5.4.

⁹⁴ Brouwer & Schilder/Roorda 2015, aant. 5b.

wanordelijkheden volgens de Van Dale af. Deze uitleg houdt in: relletjes, opstootjes, vernieling en/of gebruik van geweld.⁹⁵ De rechtbank Den Haag wijst deze grammaticale uitleg af, omdat deze uitleg te beperkt zou zijn.⁹⁶ Volgens de rechtbank Den Haag dragen kampementen die langer duren sowieso al een mate van wanordelijkheid met zich mee.⁹⁷

In deze paragraaf is in kaart gebracht hoe de belangen worden ingevuld door de jurisprudentie en door de literatuur. Er is nu een beeld ontstaan hoe de belangen ingevuld kunnen worden. De burgemeesters beroepen zich op deze belangen wanneer zij besluiten een demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen. De demonstranten gaan hiertegen in bezwaar en dienen uiteindelijk beroep in bij de rechtbank. Soms komt het ook voor dat de demonstranten een verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de rechtbank, zodat de demonstratie toch door kan gaan, indien de rechter het verzoek toewijst. In de volgende paragraaf worden 30 uitspraken van de rechter geanalyseerd om te kijken hoe de belangen worden getoetst door de rechter.⁹⁸

§ 3.3 De belangen bij de beoordeling door de rechter

In hoofdstuk 2 is beschreven op grond van welke belangen de burgemeester een demonstratie kan beperken, verbieden of beëindigen. Regelmatig komt het voor dat een burgemeester gebruikmaakt van deze bevoegdheid om een demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen. In deze paragraaf wordt onderzocht wanneer de rechter heeft bepaald dat de burgemeester terecht gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om een demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen.

Analyse uitspraken

Tijdens de analyse van de uitspraken wordt onderzocht wanneer de rechter oordeelt dat de burgemeester zich terecht heeft beroepen op de belangen van artikel 9 lid 2 Gw jo. artikel 2 Wom. In de uitspraken wordt geanalyseerd op welke grond de rechter het noodzakelijk acht dat de demonstratie beperkt, verboden of beëindigd wordt.

In bijlage 1 is in een schema een overzicht opgenomen van welke uitspraken gebruikt zijn voor het jurisprudentieonderzoek.

§ 3.3.1 De conclusie van de analyse

In bijlage 2 is een schema opgenomen waarin wordt beantwoord op welke grond de rechter zijn oordeel heeft gebaseerd. In het schema is ook opgenomen of de demonstratie rechtmatig beperkt, verboden of beëindigd is.⁹⁹ In bijlage 3 is per uitspraak beschreven om wat voor demonstratie het ging, wat het besluit van de burgemeester inhield, op welke gronden hij zich heeft gebaseerd en wat

⁹⁵ Roorda & Wierenga 2016, p. 12.

⁹⁶ Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534, r.o. 6.2.1-6.2.2; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708, r.o. 19-21; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, r.o. 17-19.

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ Zie bijlage 1 'Overzicht uitspraken' voor een overzicht van welke uitspraken gebruikt zijn voor het jurisprudentieonderzoek.

⁹⁹ Zie bijlage 2 'Schema jurisprudentieonderzoek' voor een overzicht van de gronden waarop de rechter zijn oordeel heeft gebaseerd.

vervolgens het oordeel van de rechter was. In deze paragraaf worden de resultaten en de conclusies van de analyse uitgewerkt.

De aard van de demonstratie

De rechter baseerde zijn uitspraak voornamelijk op de aard van de demonstratie. De rechter baseerde zijn oordeel in 23 van de 30 uitspraken op de aard van de demonstratie. In deze uitspraken is geoordeeld of de burgemeester zich terecht beroepen heeft op één van de belangen. In 21 van de 30 uitspraken oordeelde de rechter dat het besluit van de burgemeester rechtmatig was op grond van het belang 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'.¹⁰⁰ Wanneer de demonstratie in de vorm van een kampement was, oordeelde de rechter ook op basis van het belang 'ter bescherming van de gezondheid'.¹⁰¹ Bij de kampementen werd geoordeeld dat er gezondheidsrisico's waren, omdat er geen sanitaire voorzieningen waren, er gebruik werd gemaakt van gasflessen en omdat de voedselveiligheid sterk afgenomen was.¹⁰²

Tijdens de analyse van de uitspraken is opgevallen dat de rechter het oordeel voornamelijk baseerde op het risico op wanordelijkheden en de vrees voor wanordelijkheden.¹⁰³ In twee zaken had de demonstratie een provocatief karakter, waardoor de vrees voor wanordelijkheden vergroot was. Dit provocatieve karakter ontstond, doordat Pegida varkensvlees wilde barbecueën voor een moskee en tegen de islam wilde demonstreren.¹⁰⁴ Daarnaast is in vijf zaken geoordeeld dat de demonstratie voor een risico op wanordelijkheden zorgde. De rechter oordeelde dat er een risico op wanordelijkheden was wanneer een demonstratie plaatsvond in een druk gebied of een winkelgebied, waardoor winkeland publiek of toeristen ongewenst in de demonstratie terecht konden komen¹⁰⁵ of waar veel kinderen aanwezig waren, die zo in confrontaties tussen demonstranten en tegendemonstranten terecht konden komen.¹⁰⁶ In een andere zaak achtte de rechter het risico op wanordelijkheden ook hoog, omdat er verschillende demonstraties tegelijk plaats zouden vinden. De kans was groot dat de demonstranten en tegendemonstranten de confrontatie met elkaar op zouden zoeken.¹⁰⁷

De rechter oordeelde in vier uitspraken dat er een gegronde vrees was voor wanordelijkheden, omdat deze demonstraties in de vorm van een kampement waren. De kampementen trokken veel mensen aan, waaronder alcoholisten en daklozen. Dit zorgde volgens de rechter voor onrust. Daarnaast hielden de demonstranten in de kampementen zich niet aan de afspraken, wat ook zorgde voor een vrees voor

¹⁰⁰ Zie bijlage 3 'Analyse Jurisprudentieonderzoek' voor de uitgebreide analyse.

¹⁰¹ Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471; Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790; Rb. Amsterdam 24 januari 2014; ECLI:NL:RBAMS:2014:227; Raad van State 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439; Raad van State 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174.

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Dit is terug te zien in bijlage 4 'Aanvullende schema's jurisprudentieonderzoek'.

¹⁰⁴ Rb. Midden-Nederland (vzr.) 4 juni 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2504; Rb. Den Haag (vzr.) 22 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:14172.

¹⁰⁵ Rb. Den Haag (vzr.) 13 maart 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2789.

¹⁰⁶ Rb. Rotterdam 25 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8742.

¹⁰⁷ Rb. Den Haag (vzr.) 17 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:11596; Rb. Den Haag (vzr.) 9 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:10932.

wanordelijkheden.¹⁰⁸ De aanwezigheid van demonstranten en tegendemonstranten was voor de rechter ook een belangrijke grond om de vrees voor wanordelijkheden aan te nemen. In zes uitspraken oordeelde de rechter dat de vrees voor wanordelijkheden gegrond was, omdat er tegelijkertijd verschillende demonstraties plaats zouden vinden, waardoor de confrontatie tussen demonstranten en tegendemonstranten reëel was.¹⁰⁹

Wanneer er bij een gevangenis of een kliniek een demonstratie werd gehouden, oordeelde de rechter ook dat er een vrees voor wanordelijkheden is. Een groep demonstranten wilde demonstreren voor de ingang van de gevangenis van Vught. Personeel kon hierdoor niet naar binnen, waardoor het dagritme van de gedetineerden in de war zou raken.¹¹⁰ In een andere zaak wilde een groep demonstreren voor de in- en uitgang van een Tbs-kliniek. De rechter oordeelde in dit geval ook dat er een vrees voor wanordelijkheden was, omdat het blokkeren van de in- en uitgang kon zorgen voor wanordelijkheden wanneer er een calamiteit zou plaatsvinden. De rechter oordeelde in dit geval ook dat de gezondheid van de bewoners beschermd diende te worden. Door het blokkeren van de in- en uitgang konden er geen transporten naar het ziekenhuis plaatsvinden.¹¹¹ In een derde zaak oordeelde de rechter dat het demonstreren voor de ingang van een abortuskliniek zorgde voor een vrees voor wanordelijkheden. De bezoekers van de abortuskliniek werden op een nare manier aangesproken door de demonstranten, waardoor zij van schrik naar huis waren gegaan en niet op hun afspraak waren verschenen.¹¹²

De rechter oordeelde ook in twee zaken dat het besluit van de burgemeester juist onrechtmatig was. De burgemeester had toen besloten dat de demonstraties, gezien de aard van de demonstratie, preventief verboden moesten worden. In uitspraak 29 en 30 van bijlage 3 oordeelde de rechter dat het kampement onrechtmatig verboden was. De rechter vond dat het niet noodzakelijk was om een kampement preventief te verbieden, omdat bij eerdere kampementen een gevaar voor de gezondheid was. Ook vond de rechter dat een kampement niet sowieso zou leiden tot wanordelijkheden, dus ook daarom was het onrechtmatig om het kampement preventief te verbieden.¹¹³

Eerdere ervaringen met demonstraties

De rechter baseerde zijn uitspraak ook op eerdere ervaringen met demonstraties. De rechter baseerde zijn oordeel in 10 van de 30 uitspraken op eerdere ervaring met (soortgelijke) demonstraties. In deze uitspraken is geoordeeld of de burgemeester zich terecht heeft beroepen op één van de belangen. In 7 van de 10 uitspraken, uitspraken 7, 8, 9, 11, 12, 23 en 27 van bijlage 3, oordeelde de rechter dat de

¹⁰⁸ Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608; Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790; Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227; Raad van State 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439; Raad van State 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174.

¹⁰⁹ Rb. Den Haag (vzr.) 19 september 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:12101; Rb. Den Haag (vzr.) 17 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:11596, Rb. Den Haag (vzr.) 9 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:10932, Rb. Rotterdam 25 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8742, Rb. Den Haag (vzr.) 26 oktober 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13982, Rb. Amsterdam (vzr.) 7 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1611.

¹¹⁰ Rb. Oost-Brabant (vzr.) 19 oktober 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5500.

¹¹¹ Rb. Limburg (vzr.) 10 april 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:3328.

¹¹² Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138.

¹¹³ ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899; ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569.

demonstratie rechtmatig beperkt, verboden of beëindigd is op grond van eerdere ervaringen met de demonstraties.

In drie zaken oordeelde de rechter dat de burgemeester zich terecht heeft beroepen op het belang 'ter bescherming van de gezondheid' en 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' vanwege eerdere ervaringen. Deze drie demonstraties vonden plaats in de vorm van een kampement. Uit eerdere ervaringen bleek dat de sanitaire voorzieningen niet goed waren, de voedselkwaliteit niet goed was en dat de demonstranten zich niet aan de afspraken hielden. Vanwege deze eerdere negatieve ervaringen met kampementen, mocht de burgemeester de demonstraties op basis van deze ervaringen de demonstraties beperken, verbieden of beëindigen.¹¹⁴ In vijf uitspraken oordeelde de rechter dat de burgemeester zijn eerdere, negatieve, ervaringen met de groep demonstranten mocht betrekken in zijn besluit. De burgemeester had twee demonstraties van Pegida beperkt, verboden of beëindigd vanwege eerdere, negatieve ervaringen met Pegida. Bij eerdere demonstraties van Pegida hadden ernstige incidenten plaatsgevonden. De kans op herhaling was hierdoor groot.¹¹⁵ Ook bij een demonstratie van Occupy¹¹⁶ en De Vloek¹¹⁷ waren eerdere ervaringen met de demonstranten terecht bij het besluit betrokken vanwege eerdere incidenten.¹¹⁸ In een laatste zaak oordeelde de rechter dat de burgemeester zijn eerdere ervaringen met de groep demonstranten bij zijn besluit mocht betrekken, omdat de demonstranten zich eerder bedreigend hadden opgesteld richting de groep waar zij tegen wilden demonstreren. Hierdoor was er een gegronde vrees voor wanordelijkheden.¹¹⁹

In één uitspraak oordeelde de rechter dat de burgemeester zijn eerdere ervaringen niet had mogen betrekken bij zijn besluit. De demonstratie was onrechtmatig beperkt, verboden of beëindigd op grond van het bestrijden of voorkomen van wanordelijkheden. De burgemeester stelde dat hij eerdere, negatieve ervaringen had met tentenkampen, maar volgens de rechter kon de burgemeester zich niet alleen stellen op eerdere ervaringen. Hij moest ook stellen waarom er een vrees was voor wanordelijkheden.¹²⁰ De Raad van State oordeelde hetzelfde in twee andere uitspraken. De burgemeester had toen twee kampementen preventief verboden, omdat uit eerdere ervaringen bleek dat er brand- en explosiegevaar was door het gebruik van gasflessen en omdat eerdere kampementen tot wanordelijkheden zouden hebben geleid. Volgens de rechter betekende het niet dat een kampement preventief verboden kon worden om deze gevaren te voorkomen of dat een kampement sowieso zou leiden tot wanordelijkheden.¹²¹

¹¹⁴ Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790; Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227, Raad van State 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439.

¹¹⁵ Rb. Den Haag (vzr.) 9 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:10932, Rb. Den Haag (vzr.) 22 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:14172.

¹¹⁶ Occupy is een beweging die vaak door middel van kampementen demonstreert tegen het financiële systeem en de macht van banken. NOS 2011.

¹¹⁷ De Vloek is een vrijplaats in Scheveningen waar onder andere kunstenaars terecht kunnen en sociaal-culturele activiteiten plaatsvinden. Omroep West 2014.

¹¹⁸ Rb. Den Haag (vzr.) 13 maart 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2789, Raad van State 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439.

¹¹⁹ Rb. Den Haag (vzr.) 27 november 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:16319.

¹²⁰ Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995.

¹²¹ Raad van State 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899; Raad van State 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569.

Motivatie van de burgemeester

De rechter baseerde zijn uitspraken ook op de motivatie van de burgemeester. De rechter baseerde zijn oordeel in 12 van de 30 uitspraken op de motivatie van de burgemeester. In deze uitspraken is geoordeeld of de burgemeester voldoende gemotiveerd heeft waarom hij de demonstraties beperkt, verboden of beëindigd heeft op grond van één van de belangen. In 1 van de 8 uitspraken, uitspraak 10 van bijlage 3, oordeelde de rechter dat de burgemeester voldoende gemotiveerd had waarom hij zich beroepen had op één van de belangen. De burgemeester had aannemelijk gemaakt waarom hij geen alternatieven zag om de demonstratie door te laten gaan. De demonstrant wilde namelijk rond 20:00 uur op 4 mei 2018 tijdens de Nationale Herdenking op de Dam een luchtalarm af laten gaan en weglopen van de twee minuten stilte. Deze actie zou zorgen voor veel boze reacties, paniek of wanordelijkheden. De rechter zag ook geen alternatieven om de demonstratie door te laten gaan en daarom mocht de burgemeester de demonstratie verbieden.¹²²

Het valt op dat de rechter op grond van de motivatie van de burgemeester, de meeste besluiten van de burgemeester onrechtmatig verklaarde. In 11 van de 12 uitspraken oordeelde de rechter namelijk dat het besluit onrechtmatig was. Het is opvallend dat de rechter in vier zaken oordeelde dat de motivatie van de burgemeester onvoldoende was, omdat hij ook andere maatregelen kon nemen in plaats van het beperken, verbieden of beëindigen van een demonstratie.¹²³ In vier zaken oordeelde de rechter dat de burgemeester helemaal niet had toegelicht waarom hij zich beriep op één van de belangen, dus was het besluit ook onrechtmatig.¹²⁴ In één zaak oordeelde de rechter dat het besluit van de burgemeester onrechtmatig was, omdat het besluit zag op de inhoud van de demonstratie. De burgemeester had Pegida verboden hakenkruizen te tonen tijdens de demonstratie. De rechter oordeelde dat het hakenkruis onderdeel is van het logo van Pegida. De rechter oordeelde dat het niet aan de burgemeester was om te bepalen of logo's vervangen kunnen worden door andere voorwerpen of door woorden. Het logo is een onderdeel van wat Pegida wilde betogen en werd op deze manier beperkt in het uiten van de mening.¹²⁵

Toegankelijkheid van de omgeving

De rechter baseerde zijn oordeel ook op de toegankelijkheid van de omgeving. De rechter baseerde zijn oordeel in 9 van de 30 uitspraken op de toegankelijkheid van de omgeving. In deze uitspraken is geoordeeld of de burgemeester zich terecht heeft beroepen op één van de belangen op grond van de toegankelijkheid van de omgeving van de demonstratie. In deze 9 uitspraken, uitspraken 4, 7, 11, 12,

¹²² Rb. Amsterdam 3 mei 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:3407.

¹²³ Rb. Den Haag 23 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704; Rb. Rotterdam 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658; Raad van State 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899; Raad van State 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569.

¹²⁴ Rb. 's-Gravenhage (vzr.) 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402; Rb. Utrecht (vzr.) 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734; Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995; Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238.

¹²⁵ Rb. Den Haag 7 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12148.

15, 16, 18, 25 en 27 van bijlage 3, oordeelde de rechter dat de burgemeester zich terecht heeft beroepen op één van de belangen op grond van de toegankelijkheid van de omgeving.

Het valt op dat de rechter voornamelijk bij demonstraties op een bijzondere locatie oordeelde dat de burgemeester terecht stelde dat de omgeving toegankelijk diende te zijn. In vier van de negen zaken oordeelde de rechter dat de omgeving toegankelijk diende te zijn. De eerste locatie was een gevangenis in Vught. De demonstranten wilden de ingang blokkeren. De tweede locatie was een Tbs-kliniek. Ook hier wilden de demonstranten de ingang blokkeren. In beide gevallen oordeelde de rechter dat de ingang altijd toegankelijk dient te zijn, indien er een incident in de gevangenis of de kliniek plaats zal vinden.¹²⁶ Een derde bijzondere locatie was een abortuskliniek. De bezoekers van de abortuskliniek werden op een nare manier aangesproken door de demonstranten, waardoor zij van slag raakten en naar huis zijn gegaan in plaats van op hun afspraak zijn verschenen. De rechter oordeelde dat de abortuskliniek altijd toegankelijk dient te zijn voor de bezoekers.¹²⁷ Een vierde bijzondere locatie was de moskee in Utrecht. Pegida wilde voor deze moskee demonstreren door varkensvlees te barbecueën. De rechter oordeelde dat er op het voorgenomen tijdstip veel drukte is in het verkeer en door wegwerkzaamheden was het aantal wegen beperkt. Hierdoor kon niet goed door de politie worden opgetreden wanneer er wanordelijkheden zouden plaatsvinden, omdat de moskee niet goed toegankelijk was.¹²⁸ Een vijfde bijzondere locatie was de prijsuitreiking bij het gebouw van 'De Zijl Bedrijven'. De rechter oordeelde toen dat er een vrees voor wanordelijkheden was, doordat de demonstranten de ingang van het gebouw wilden blokkeren.¹²⁹

In twee andere zaken oordeelde de rechter dat het besluit rechtmatig was op grond van de toegankelijkheid, omdat de demonstraties plaats zouden vinden in een druk winkelgebied¹³⁰ en in een gebied waar al vier andere grote evenementen plaatsvonden, waar veel bezoekers verwacht werden.¹³¹

§ 3.3.2 Deelconclusie

De rechter oordeelde voornamelijk op basis van vier gronden, namelijk: de *aard* van de demonstratie, eerdere *ervaringen* met demonstraties, de *motivatie* van de burgemeester en de *toegankelijkheid* van de omgeving waar gedemonstreerd wordt. Aan de hand van deze vier gronden is er een rechtmatigheidstoets ontstaan:

¹²⁶ Rb. Oost-Brabant (vzr.) 19 oktober 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5500; Rb. Limburg (vzr.) 10 april 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:3328.

¹²⁷ Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138.

¹²⁸ Rb. Midden-Nederland (vzr.) 4 juni 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2504.

¹²⁹ Rb. Den Haag (vzr.) 27 november 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:16319.

¹³⁰ Rb. Den Haag (vzr.) 13 maart 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2789.

¹³¹ Rb. Rotterdam 17 januari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BY9428; Raad van State 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439.

1. De aard van de demonstratie

Bij de aard van de demonstratie werd voornamelijk gelet op het karakter van de demonstratie. Zo kon de demonstratie bijvoorbeeld een provocatief karakter hebben, waardoor er een risico of dreigingsbeeld was ontstaan. Dit provocatieve karakter kon een aanleiding zijn om de demonstratie preventief te verbieden. De rechter heeft ook gelet op een kans op wanordelijkheden door de aard van de demonstratie. Uit het onderzoek is gebleken dat het afhankelijk was van de vorm, de locatie, het tijdstip of de omvang van de demonstratie of een demonstratie rechtmatig beperkt, verboden of beëindigd is. Een vrees voor wanordelijkheden werd al snel aangenomen, indien er tegendemonstranten werden verwacht op dezelfde locatie.

2. Eerdere ervaringen met demonstraties

De rechter heeft gelet op eerdere ervaringen van burgemeesters met (soortgelijke) demonstraties. De rechter heeft geoordeeld dat de burgemeester eerdere negatieve ervaringen bij zijn besluit mocht betrekken, maar dan diende hij wel goed te motiveren waarom er een vrees voor wanordelijkheden was, of waarom bijvoorbeeld gezondheid beschermd diende te worden.

3. Motivatie van de burgemeester

De rechter heeft zijn uitspraak ook gebaseerd op de motivatie van de burgemeester. De rechter vond het belangrijk dat de burgemeester zijn besluit voldoende gemotiveerd had. Ook werd er gekeken of de burgemeester zijn besluit niet gemotiveerd had op basis van de inhoud van de demonstratie. De rechter vond ook dat de burgemeester altijd eerst alle andere maatregelen moest overwegen voordat hij een besluit nam. Indien er lichtere maatregelen mogelijk waren, heeft de rechter geoordeeld dat de burgemeester de demonstratie onrechtmatig had beperkt, verboden of beëindigd.

4. Toegankelijkheid van de omgeving

Bij de toegankelijkheid van de omgeving heeft de rechter gelet op of de omgeving van de demonstratie een reden kon zijn om de demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen. Bij blokkades van bijzondere locaties heeft de rechter geoordeeld dat de toegankelijkheid van de omgeving een reden was om de demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen, omdat de doorgang belangrijk was.

Nu bekend is welk toetsingskader door de rechter wordt gehanteerd, wordt er in het volgende hoofdstuk gekeken naar wat de Nationale ombudsman oordeelt over het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties. Zo zal er ook een toetsingskader van de Nationale ombudsman ontstaan.

Hoofdstuk 4: Behoorlijkheidstoets

§ 4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven hoe de rechterlijke macht toetst of een demonstratie rechtmatig beperkt, verboden of beëindigd is. Hierdoor is een rechtmatigheidstoets ontstaan. De Nationale ombudsman oordeelt niet vanuit rechtmatigheidscriteria, maar vanuit het behoorlijkheidsperspectief.¹³² Hierbij let hij voornamelijk op het perspectief van de burger. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe volgens de Nationale ombudsman een demonstratie beperkt, verboden of beëindigd kan worden met daarbij de behoorlijkheidsnormen in acht genomen.

De Nationale ombudsman heeft al een aantal rapporten uitgebracht over het demonstratierecht.¹³³ In 2018 heeft de Nationale ombudsman het rapport *'Demonstreren, een schurend grondrecht?'* uitgebracht naar aanleiding van recente, veelbesproken demonstraties.¹³⁴ Dit waren voornamelijk demonstraties met een controversiële aard zoals de Eritrese conferentie in Veldhoven (2017), een Pegida-demonstratie in Groningen (2017) en verschillende anti- Zwarte Piet-demonstraties, met name de demonstraties tijdens de landelijke intocht van Sinterklaas in Maassluis (2016) en Dokkum (2017).¹³⁵

Volgens de Nationale ombudsman is het recht om te demonstreren onder druk komen te staan. Vooral wanneer het gaat om controversiële demonstraties, omdat dit volgens de burgemeesters een negatieve invloed heeft op de openbare orde en veiligheid.¹³⁶ Door de uitkomst van de onderzoeken is volgens de Nationale ombudsman het beeld ontstaan dat burgemeesters steeds vaker een belangenafweging maken tussen het demonstratierecht en het handhaven van de openbare orde en veiligheid.¹³⁷

Eén vereiste van het behoorlijk beperken van het demonstratierecht is het respecteren van grondrechten.¹³⁸ Het demonstratierecht gaat volgens de Nationale ombudsman altijd voor.¹³⁹ De burgemeester is niet alleen de persoon die het recht om te demonstreren kan beperken¹⁴⁰, maar ook de persoon die een actieve verplichting heeft om demonstraties in de gemeente te faciliteren en te beschermen.¹⁴¹ Dit faciliteren en beschermen kan onder andere door de demonstranten te beschermen tegen tegendemonstranten. De meningen die controversieel zijn, dienen beschermd te worden.¹⁴² Wanneer er een vrees is voor het verstoren van de openbare orde, dient de burgemeester extra

¹³² Nationale ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, 2016, p. 1.

¹³³ Dit zijn onder andere rapporten zoals *'Demonstreren staat vrij!'* (2007/290), *'Aanhouding Zwarte Piet Demonstranten'* (2014/138), *'Geen winnaars'* (2016/060), *'Beëindiging demonstratie'* (2018/001) en *'Demonstreren, een schurend grondrecht?'* (2018/015).

¹³⁴ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 3.

¹³⁵ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 9.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ Idem.

¹³⁸ Dit is eerder beschreven in hoofdstuk 2, zie daarvoor paragraaf 2.3.1.

¹³⁹ Volkskrant 18 november 2018.

¹⁴⁰ Nationale ombudsman, *Beëindiging manifestatie*, 2018, p. 3.

¹⁴¹ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 9.

¹⁴² Idem.

maatregelen te nemen, zodat de demonstratie door kan gaan.¹⁴³ Over het algemeen kan een burgemeester een demonstratie niet zomaar verbieden, tenzij er geweld bij komt kijken of als er zich hele serieuze problemen voor kunnen doen¹⁴⁴ en tenzij de grondwet en de Wet openbare manifestaties dit toestaan.¹⁴⁵

§ 4.1.1 De visie van de Nationale ombudsman

De burgemeester moet het belang van de demonstranten vooropstellen. Andere belangen, zoals financiële en organisatorische belangen, of het voorkomen van onrust, mogen geen doorslaggevende rol spelen bij de beslissing van een burgemeester. Het centraal stellen van het grondrecht van de demonstrant is het belangrijkste uitgangspunt volgens de Nationale ombudsman.¹⁴⁶ Er zijn namelijk niet voor niets strikte regels gesteld in de grondwet en de Wet openbare manifestaties aan het beperken van demonstraties.¹⁴⁷ De burgemeester kan hier alleen van afwijken, indien hij dit goed motiveert. Deze motivatie moet transparant en toetsbaar zijn.¹⁴⁸

De demonstranten dienen goed geïnformeerd te worden over de beslissing van de burgemeester. Deze beslissingen dienen duidelijk gecommuniceerd en gemotiveerd te worden.¹⁴⁹ De burgemeester moet zijn beslissing zo snel mogelijk bekendmaken.¹⁵⁰ In het rapport '*Geen winnaars*' van de Nationale ombudsman¹⁵¹, oordeelde hij dat de burgemeester in strijd met de behoorlijkheidsnormen handelde door de beslissing niet te communiceren.¹⁵² Feyenoord-supporters wilden demonstreren tegen het bestuur van Feyenoord. Zij wilden een protestmars organiseren voorafgaand de voetbalwedstrijd Feyenoord – Roda JC.¹⁵³ De burgemeester besloot dat de demonstratiemars niet naar het Maasgebouw mocht gaan vanwege de vrees voor wanordelijkheden.¹⁵⁴ Ook besloot de burgemeester deze beslissing niet bekend te maken aan de demonstranten.¹⁵⁵ De burgemeester handelde niet transparant en voldeed niet aan de actieve informatieverstrekkingen.¹⁵⁶ De supporters waren nu niet op de hoogte van de beperkingen en konden dus niet goed besluiten of ze mee wilden doen aan de protestmars.¹⁵⁷

Onlangs had de Nationale ombudsman ook geoordeeld dat de burgemeester van Eindhoven een demonstratie te snel had verboden. Op 4 juni 2019 werd bekend gemaakt dat de burgemeester van Eindhoven had besloten dat een demonstratie van Pegida tegen de islamisering niet door mocht gaan, omdat er een vrees voor rellen was.¹⁵⁸ Deze vrees was naar aanleiding van een demonstratie van

¹⁴³ Volkskrant 18 november 2018.

¹⁴⁴ Nationale ombudsman 2019.

¹⁴⁵ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 16.

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ Nationale ombudsman, *Beëindiging manifestatie*, 2018, p. 15.

¹⁴⁸ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 16.

¹⁴⁹ Idem.

¹⁵⁰ Nationale ombudsman, *Geen winnaars*, 2016 p. 61.

¹⁵¹ Zie bijlage 5 'Rapport Geen winnaars' voor een samenvatting van het rapport.

¹⁵² Nationale ombudsman, *Geen winnaars*, 2016, p. 62.

¹⁵³ Nationale ombudsman, *Geen winnaars*, 2016, p. 26.

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ Nationale ombudsman, *Geen winnaars*, 2016, p. 20.

¹⁵⁶ Nationale ombudsman, *Geen winnaars*, 2016, p. 62.

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ NRC 4 juni 2019.

Pegida op 26 mei 2019 bij een moskee in Eindhoven. Er kwamen tegendemonstranten op de demonstratie af. De tegendemonstranten gooiden stenen naar de politie, waarbij vier politieagenten gewond raakten.¹⁵⁹ De Nationale ombudsman vond dat de burgemeester het grondrecht om te demonstreren had geschaad door de demonstratie van Pegida te verbieden. Volgens de Nationale ombudsman had de burgemeester te snel gehoor gegeven aan de tegendemonstranten. Een demonstratie mag alleen onder uitzonderlijke omstandigheden worden ingeperkt. Een demonstratie op voorhand verbieden, ging de Nationale ombudsman te ver.¹⁶⁰ Een aantal dagen later werd bekendgemaakt dat Pegida toch mag demonstreren in Eindhoven. De burgemeester stelde dat de demonstratie door mag gaan, maar Pegida mag niet demonstreren bij een moskee. De demonstratie moet plaatsvinden op het Stadhuisplein in Eindhoven.¹⁶¹

Wanneer het gaat om demonstraties, dient de burgemeester onpartijdig te zijn. Hij mag nooit vooroordelen of de inhoud betrekken bij zijn beslissing en de bevoegdheden mogen alleen gebruikt worden voor het doel waarvoor ze zijn gegeven.¹⁶² Iedere demonstratie dient gefaciliteerd te worden. Om te kunnen inschatten hoe dit gefaciliteerd kan worden, zijn bijvoorbeeld eerdere ervaringen met de groep demonstranten van belang.¹⁶³ De burgemeester dient ook professioneel te handelen. De burgemeester moet goed op de hoogte zijn van het wettelijk kader rond het recht om te demonstreren.¹⁶⁴

§ 4.1.2 Deelconclusie

De Nationale ombudsman vindt dat het respecteren van grondrechten de belangrijkste behoorlijkheidsnorm is als het gaat om het beperken van het demonstratierecht. De burgemeester dient altijd het demonstratierecht te faciliteren en te beschermen.¹⁶⁵ Hij mag hier alleen van afwijken, indien hij dit goed motiveert op een duidelijke, transparante en toetsbare wijze. De burgemeester dient zijn beslissing zo snel mogelijk bekend te maken bij de groep demonstranten en de demonstranten te informeren over de gevolgen van de beslissing. De burgemeester moet het faciliteren en beschermen van demonstraties altijd voor ogen houden. De inhoud van een demonstratie of het hebben van vooroordelen mag nooit een reden zijn voor het beperken van het demonstratierecht.

§ 4.2 Het toetsingskader vanuit de rechtmatigheid en de behoorlijkheid

In hoofdstuk 3 is het toetsingskader voor het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties van de rechterlijke macht in kaart gebracht. In de voorgaande paragraaf is het toetsingskader van de Nationale ombudsman in kaart gebracht. In deze paragraaf wordt beschreven welk toetsingskader de Nationale ombudsman kan gebruiken bij het toetsen of een demonstratie terecht beperkt, verboden of

¹⁵⁹ NRC 26 mei 2019.

¹⁶⁰ NRC 5 juni 2019.

¹⁶¹ Volkskrant 11 juni 2019.

¹⁶² Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 17.

¹⁶³ Idem.

¹⁶⁴ Idem.

¹⁶⁵ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 16.

beëindigd is met daarbij de behoorlijkheidsnormen en de jurisprudentie in acht genomen. Bij het schrijven van dit toetsingskader, wordt uitgegaan van de rechtmatigheidstoets. Deze toets wordt aangevuld met de behoorlijkheidstoets.

De aard van de demonstratie

Het valt op dat beide toetsingskaders iets zeggen over de aard van de demonstratie. Volgens de jurisprudentie kan een demonstratie voornamelijk rechtmatig beperkt, verboden of beëindigd worden indien er een gegronde vrees voor wanordelijkheden is. Er zijn drie voorbeelden van een gegronde vrees voor wanordelijkheden:

- Wanneer demonstranten zich niet houden aan de afspraken die zijn gemaakt met de burgemeester¹⁶⁶;
- Wanneer er een reële kans is op een confrontatie tussen demonstranten en tegendemonstranten¹⁶⁷;
- Wanneer de in- of uitgang van een bijzondere locatie wordt geblokkeerd, zoals een kliniek of een gevangenis.¹⁶⁸

De visie van de Nationale ombudsman komt overeen met de jurisprudentie. Volgens de Nationale ombudsman kan de burgemeester een demonstratie pas beperken of verbieden wanneer er kans op geweld is of serieuze problemen zijn.¹⁶⁹ Bij een confrontatie tussen demonstranten en tegendemonstranten is er een reële kans op geweld. Het blokkeren van een in- of uitgang van een bijzondere locatie kan ook zorgen voor serieuze problemen, zoals het ontregelen van een dagritme van de gedetineerden¹⁷⁰ of in geval van een calamiteit.¹⁷¹

Eerdere ervaringen met demonstraties

Het valt op dat beide toetsingskaders de eerdere ervaringen met demonstraties bij de toetsing betrekken. Uit de jurisprudentie blijkt dat burgemeesters eerdere ervaringen met (soortgelijke) demonstraties bij hun besluit mogen betrekken.¹⁷² De burgemeester dient dan wel te stellen waarom er een vrees voor wanordelijkheden is.¹⁷³ De Nationale ombudsman stelt dat eerdere ervaringen met demonstraties bij het besluit betrokken mogen worden om in te kunnen schatten hoe de demonstratie gefaciliteerd zou kunnen worden.¹⁷⁴ Dit komt overeen met een ander punt dat is voortgevloeid uit de

¹⁶⁶ Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227; Raad van State 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439; Raad van State 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174.

¹⁶⁷ Rb. Den Haag 17 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:11596; Rb. Den Haag 9 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:10932.

¹⁶⁸ Rb. Oost-Brabant 19 oktober 2017, ECLI:NL:ROBR:2017:5500, Rb. Limburg 10 april 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:3328; Rb. Limburg 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138.

¹⁶⁹ Nationale ombudsman 2019.

¹⁷⁰ Rb. Oost-Brabant 19 oktober 2017, ECLI:NL:ROBR:2017:5500.

¹⁷¹ Rb. Limburg 10 april 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:3328.

¹⁷² Rb. Den Haag 9 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:10932; Rb. Den Haag 22 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:14172.

¹⁷³ Rb. Den Haag 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995.

¹⁷⁴ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 17.

jurisprudentie; een demonstratie mag niet preventief verboden worden vanwege eerdere ervaringen om gevaren te voorkomen.¹⁷⁵

Motivatie van de burgemeester

Uit de jurisprudentie blijkt dat de motivatie van de burgemeester belangrijk is voor de beoordeling van de rechtmatigheid. De burgemeester dient zijn besluit toe te lichten¹⁷⁶ en de burgemeester moet altijd overwegen of er geen andere maatregelen mogelijk zijn.¹⁷⁷ Volgens de Nationale ombudsman staat het recht om te demonstreren altijd voorop.¹⁷⁸ De burgemeester kan hier alleen van afwijken, indien hij het besluit motiveert, op een transparante en toetsbare wijze.¹⁷⁹ De inhoud en vooroordelen mogen nooit een reden zijn voor het beperken van het demonstratierecht.¹⁸⁰

Toegankelijkheid van de omgeving

Uit de jurisprudentie blijkt dat de rechter let op de locatie van de demonstratie. Vooral wanneer de demonstratie ziet op het blokkeren van de in- of uitgang van een bijzondere locatie.¹⁸¹ Het is van belang of een demonstratie plaatsvindt in een drukbezocht gebied zoals een winkelgebied¹⁸² of een plek waar andere grote evenementen plaatsvinden.¹⁸³ Volgens de Nationale ombudsman staat het demonstratierecht ook bij bijzondere locaties voorop. De burgemeester dient dan extra maatregelen te nemen om de demonstratie door te kunnen laten gaan.¹⁸⁴

Door de twee toetsingskaders samen te voegen, ontstaat een nieuw toetsingskader. Dit nieuwe toetsingskader bestaat uit de rechtmatigheidstoets en de behoorlijkheidstoets en kan door de Nationale ombudsman gehanteerd worden. Door het ontstaan van het nieuwe toetsingskader kan de centrale vraag van dit onderzoeksrapport beantwoord worden. In het volgende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag.

¹⁷⁵ Raad van State 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899; Raad van State 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569.

¹⁷⁶ Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995; Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238.

¹⁷⁷ Rb. Den Haag 23 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704; Rb. Rotterdam (vzr.) 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658; Raad van State 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899; Raad van State 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569.

¹⁷⁸ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 16.

¹⁷⁹ Idem.

¹⁸⁰ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 17.

¹⁸¹ Rb. Oost-Brabant (vzr.) 19 oktober 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5500; Rb. Limburg (vzr.) 10 april 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:3328; Rb. Midden-Nederland (vzr.) 4 juni 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2504; Rb. Limburg 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138.

¹⁸² Rb. Den Haag (vzr.) 13 maart 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2789.

¹⁸³ Raad van State 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439.

¹⁸⁴ Volkskrant 14 maart 2018.

Hoofdstuk 5: Conclusie

§ 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 van dit onderzoeksrapport worden de conclusies van het onderzoek beschreven. In paragraaf 5.2 worden de conclusies van het theoretisch-juridisch kader weergegeven. In paragraaf 5.3 worden de conclusies van het praktijkonderzoek weergegeven. Deze conclusies geven antwoord op de centrale vraag. In dit onderzoeksrapport wordt advies gegeven aan de Nationale ombudsman over de beoordeling van de rechtmatigheid door de rechterlijke macht inzake het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties ten aanzien van de behoorlijkheid van het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties. Het doel van dit onderzoeksrapport is om voor de Nationale ombudsman in kaart te brengen wanneer demonstraties volgens de rechter rechtmatig beperkt, verboden of beëindigd zijn. Voor de Nationale ombudsman is het nog onduidelijk wat er in de rechtspraak bepaald is over het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties. De Nationale ombudsman bekijkt hoe de wetgeving in uitvoering is gebracht door de uitvoerende instanties en hoe deze uitvoering door de rechtsprekende macht wordt getoetst.

§ 5.2 Conclusie theoretisch-juridisch kader

Burgemeesters kunnen op grond van de grondwet en de Wet openbare manifestaties een demonstratie beperken, verbieden of beëindigen. Dit kan alleen indien er een strijd is met één of meerdere belangen die genoemd zijn in de grondwet en de Wet openbare manifestaties. Het gebruikmaken van de bevoegdheid kan alleen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De jurisprudentie geeft invulling aan de inhoud van deze belangen.

De Nationale ombudsman toetst het beperken, verbieden of beëindigen niet aan de wet, maar met behulp van zijn behoorlijkheidsnormen. De Nationale ombudsman let bij het beperken van het demonstratierecht voornamelijk op het respecteren van grondrechten door de burgemeester, de volledige informatieverstrekking door burgemeesters, de transparantie en motivatie van het besluit, en de onpartijdigheid en professionaliteit van de burgemeester.

§ 5.3 Conclusie praktijkonderzoek

Jurisprudentieonderzoek

Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt dat de rechter voornamelijk oordeelt op basis van de vorm, de locatie, het tijdstip en de omvang van de demonstratie of het besluit van de burgemeester rechtmatig is. Voordat een burgemeester een besluit neemt, moet hij eerst alle mogelijke andere maatregelen overwegen, zodat de demonstratie toch door kan gaan. Een burgemeester mag eerdere ervaringen betrekken bij zijn besluit, maar dan dient hij te motiveren waarom het noodzakelijk is op grond van één of meerdere belangen die genoemd zijn in de grondwet en de Wet openbare manifestaties. De

rechter let ook op de aanwezigheid van tegendemonstranten. Wanneer er tegendemonstranten aanwezig zijn, neemt de rechter al snel aan dat er een reëel risico op wanordelijkheden bestaat.

Literatuuronderzoek

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat de Nationale ombudsman vindt dat het demonstratierecht altijd voorop dient te staan. Een burgemeester moet altijd proberen de demonstratie te faciliteren. Pas wanneer er een gevaar is of wanneer er een kans op grote problemen ontstaat, mag hij gebruikmaken van zijn bevoegdheid. Wanneer hij gebruikmaakt van zijn bevoegdheid, dient hij op transparante en toetsbare wijze te motiveren waarom hij een demonstratie beperkt, verbiedt of beëindigt. Hij let daarbij alleen op het behoorlijkheidsperspectief en let daarbij niet op wat de rechterlijke macht oordeelt.

§ 5.4 Beantwoording centrale vraag

In hoofdstuk 1 van dit onderzoeksrapport is de doelstelling van dit onderzoeksrapport beschreven. Het doel van dit onderzoek is om voor de Nationale ombudsman in kaart te brengen wanneer demonstraties rechtmatig beperkt, verboden of beëindigd zijn volgens de rechter door een advies aan de Nationale ombudsman te geven over de uitspraken van de rechter. Het advies dat aan de Nationale ombudsman kan worden gegeven, is het hanteren van een nieuw toetsingskader. Dit nieuwe toetsingskader omvat de rechtmatigheidstoets van de rechter die vervolgens is aangevuld met de behoorlijkheidstoets van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman oordeelt nu alleen nog vanuit het behoorlijkheidsperspectief en let daarbij niet op wat de rechter oordeelt. Dit nieuwe toetsingskader is te vinden in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 6: Aanbevelingen

§ 6.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn conclusies getrokken op basis van het theoretisch-juridisch onderzoek en het praktijkgerichte onderzoek. Aan de hand van deze conclusies, kan een aantal aanbevelingen worden gedaan aan de Nationale ombudsman. De eerste aanbeveling is het nieuwe toetsingskader dat door de Nationale ombudsman gehanteerd kan worden bij de beoordeling of een demonstratie terecht beperkt, verboden of beëindigd is. Vanuit dit toetsingskader worden aanbevelingen gedaan over hoe het toetsingskader in het werkproces van de Nationale ombudsman toegepast kan worden. Een extra overzicht van het toetsingskader is te vinden in bijlage 6.

§ 6.2 Het nieuwe toetsingskader

In het nieuwe toetsingskader is de rechtmatigheidstoets en de behoorlijkheidstoets wat betreft het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties samengevoegd. Bij het beoordelen of een demonstratie terecht beperkt, verboden of beëindigd is, kan op vier factoren worden gelet, namelijk: de *aard* van de demonstratie, de *ervaringen* met de demonstratie, de *motivatie* van de burgemeester en de *toegankelijkheid* van de omgeving.

De aard van de demonstratie

Wanneer de aard van de demonstratie een rol speelt bij het besluit van de burgemeester, kan een demonstratie terecht beperkt, verboden of beëindigd worden wanneer er een vrees voor wanordelijkheden is. Onder een vrees voor wanordelijkheden kan worden verstaan:

- Demonstranten houden zich niet aan de afspraken die tussen hen en de burgemeester zijn gemaakt¹⁸⁵;
- Er is een reële kans op een confrontatie tussen demonstranten en tegendemonstranten¹⁸⁶;
- De boodschap van de demonstratie is provocatief¹⁸⁷;
- De in- of uitgang van een bijzondere locatie wordt geblokkeerd. Bij een bijzondere locatie kan worden gedacht aan een gevangenis, een kliniek of een religieus gebouw¹⁸⁸;
- Er is een kans op geweld of er bestaat een kans op serieuze problemen.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790, Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227; Raad van State 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439; Raad van State 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174.

¹⁸⁶ Rb. Den Haag (vzr.) 17 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:11596; Rb. Den Haag (vzr.) 9 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:10932.

¹⁸⁷ Rb. Midden-Nederland (vzr.) 4 juni 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2504; Rb. Den Haag (vzr.) 22 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:14172.

¹⁸⁸ Rb. Oost-Brabant (vzr.) 19 oktober 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5500, Rb. Limburg (vzr.) 10 april 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:3328; Rb. Limburg 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138.

¹⁸⁹ Nationale ombudsman 2019.

Eerdere ervaringen met demonstraties

De burgemeester mag eerdere ervaringen met demonstraties of demonstranten betrekken bij zijn besluit om een demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen. De burgemeester mag gebruikmaken van eerdere ervaringen voor de volgende redenen:

- Om een demonstratie te beperken, te verbieden of te beëindigen, maar dan moet de burgemeester wel motiveren waarom er een strijd zal zijn met één of meerdere van de belangen¹⁹⁰;
- Om in te kunnen schatten hoe de demonstratie gefaciliteerd zou kunnen worden¹⁹¹;
- Eerdere ervaringen op zichzelf mogen geen reden zijn om een demonstratie preventief te verbieden om eerdere gevaren te voorkomen.¹⁹²

Motivatie van de burgemeester

De motivatie van de burgemeester kan ook een rol spelen bij de beoordeling of een demonstratie terecht beperkt, verboden of beëindigd is. De motivatie moet uit het volgende bestaan:

- Een toelichting op zijn besluit¹⁹³;
- De afweging of er andere (lichtere) maatregelen mogelijk zijn¹⁹⁴;
- Het recht om te demonstreren staat altijd voorop. De burgemeester mag hier alleen van afwijken, indien zijn motivatie transparant en toetsbaar is¹⁹⁵;
- De motivatie mag geen betrekking hebben op vooroordelen of de inhoud van de demonstratie.¹⁹⁶

Toegankelijkheid van de omgeving

De toegankelijkheid van de omgeving kan ook een rol spelen bij de beoordeling of een demonstratie terecht beperkt, verboden of beëindigd is. Dit kan in de volgende situaties:

- Tijdens het demonstreren wordt de in- of uitgang van een bijzondere locatie geblokkeerd.¹⁹⁷
Bij een bijzondere locatie kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een gevangenis, een kliniek of een religieus gebouw;¹⁹⁸

¹⁹⁰ Rb. Den Haag 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995.

¹⁹¹ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 17.

¹⁹² Raad van State 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899; Raad van State 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569.

¹⁹³ Rb. Den Haag 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995; Rb. Limburg 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238.

¹⁹⁴ Rb. Den Haag 23 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704; Rb. Rotterdam 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658; Raad van State 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899; Raad van State 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569.

¹⁹⁵ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 16.

¹⁹⁶ Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018, p. 17.

¹⁹⁷ Rb. Oost-Brabant 19 oktober 2017, ECLI:NL:ROOBR:2017:5500; Rb. Limburg 10 april 2018, Rb. Midden-Nederland 4 juni 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2504; ECLI:NL:RBLIM:2018:3328, Rb. Limburg 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138.

¹⁹⁸ Rb. Oost-Brabant 19 oktober 2017, ECLI:NL:ROOBR:2017:5500, Rb. Limburg 10 april 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:3328; Rb. Limburg 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138.

- De demonstratie vindt plaats in een druk winkelgebied of een ander drukbezocht gebied.¹⁹⁹ Dit kan ook een gebied zijn waar op het moment van de demonstratie andere grote evenementen plaatsvinden.²⁰⁰

Wanneer een probleem kan ontstaan voor de omgeving van de demonstratie, dient de burgemeester eerst te overwegen of er andere extra maatregelen genomen kunnen worden om de demonstratie door te kunnen laten gaan.²⁰¹

§ 6.3 Het nieuwe toetsingskader in de praktijk toegepast

Het nieuwe toetsingskader kan gehanteerd worden door de Nationale ombudsman in verschillende situaties. In deze paragraaf worden de praktische aanbevelingen voor het nieuwe toetsingskader gegeven.

- Op 14 maart 2018 heeft de Nationale ombudsman het rapport *‘Demonstreren, een schurend grondrecht?’* uitgebracht. In dit rapport deed hij aanbevelingen aan demonstranten, burgemeesters en de politie over hoe het demonstratierecht gefaciliteerd kan worden. Het nieuwe toetsingskader kan gebruikt worden om de aanbevelingen van dit rapport aan te vullen.
- Op 3 oktober 2019 vindt het najaarscongres van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters plaats. In 2018 was de Nationale ombudsman hier ook te gast om te spreken over het demonstratierecht. Dit jaar kan de Nationale ombudsman tijdens het congres zijn nieuwe toetsingskader bespreken met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Wanneer rapporten over het demonstratierecht uit zullen worden gebracht door de Nationale ombudsman, kan hij dit nieuwe toetsingskader in de bijlagen toevoegen. Op die manier kan worden teruggelezen hoe de Nationale ombudsman toetst.
- Het nieuwe toetsingskader kan gebruikt worden bij het behandelen van individuele klachten, waar geen rapport over uitgebracht zal worden. Aan de hand van het nieuwe toetsingskader kan beoordeeld worden of de klacht gegrond is.
- Het nieuwe toetsingskader kan als advies worden ingezet voor demonstranten die contact opnemen met de Nationale ombudsman over het beperken, verbieden of beëindigen van demonstraties.

¹⁹⁹ Rb. Den Haag (vzr.) 13 maart 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2789.

²⁰⁰ Raad van State 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439.

²⁰¹ Volkskrant 18 november 2018.

Literatuur- en bronnenlijst

Literatuur

Boeken

- **Loof, Barkhuysen & Gerards 2007**
J.P. Loof, T. Barkhuysen, J.H. Gerards, 'Grenzen aan de demonstratievrijheid: over de reikwijdte van het betogingsrecht. Advies aan de Bestuursdienst van de Gemeente Den Haag over de reikwijdte van de Wet openbare manifestaties en de verhouding tot andere regimes, zoals evenementenvergunningen op basis van de APV.' Universiteit Leiden: Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Staats- en bestuursrecht, 2007.
- **Roorda 2016**
B. Roorda, 'Het recht om te demonstreren: een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief, Boom Juridisch: 2016.
- **Roorda & Wierenga 2016**
B. Roorda, A.J. Wierenga, 'Demonstrerende voetbalsupporters: Bevindingen over het handelen van de burgemeester van de gemeente Rotterdam, de officier van justitie en de onder hen ressorterende politie voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de protestmars die voorafging aan de voetbalwedstrijd Feyenoord – Roda JC op zondag 21 februari 2016, op verzoek van de Nationale ombudsman.' (www.openbareorde.nl). Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid: 2016.
- **Schilder 1989**
A.E. Schilder, 'Het recht tot vergadering en betoging; een rechtsvergelijkende studie naar het Nederlandse en West-Duitse recht' (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint BV 1989.

Artikelen uit tijdschriften

- **Bood, NJB 2017/913**
A. Bood, 'Handhaving van de openbare orde bij demonstraties', NJB 2017/913.
- **Bot, NJB 2017/42**
M. Bot, 'Demonstratievrijheid en democratie. Het kader van de publieke sfeer', NJB 2017/47.
- **Loof, Gst 2007/7280, 104**
J.P. Loof, 'De burgemeester en de demonstratievrijheid', Gst 2007/7280, 104.
- **Roorda, TvCR 2014**
B. Roorda, 'Integrale demonstratieverboden: Toelaatbaar, wenselijk en noodzakelijk?' in: Tijdschrift voor constitutioneel recht, 2014.
- **Roorda, Ars Aequi AA2017, afl. 9**
B. Roorda, 'Wanordelijkheden als argument om demonstraties en vergaderingen te verbieden', Ars Aequi AA2017, afl. 9.

Berichten uit kranten en andere media

- **AD 2017**
AD, *Betogers tegen Zwarte Piet nergens welkom*, 18 november 2017, <https://www.ad.nl/binnenland/betogers-tegen-zwarte-piet-nergens-welkom~ab2ad4a9/> (Laatst geraadpleegd op: 3 mei 2019).
- **AD 2018**
AD, *Demonstratie anti-Zwarte Piet in Tilburg gestaakt, tientallen pro-demonstranten opgepakt*, 18 november 2018, <https://www.ad.nl/binnenland/demonstratie-anti-zwarte-piet-in-tilburg-gestaakt-tientallen-pro-demonstranten-opgepakt~a2201f3c/> (Laatst geraadpleegd op: 3 mei 2019).

- **NOS 2011**
NOS, *Wat wil de Occupy-beweging?*, 13 oktober 2011, <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/303552-wat-wil-de-occupy-beweging.html> (Laatst geraadpleegd op 13 juni 2019).
- **NOS 2017**
NOS, *Steunactie voor deelnemers blokkade anti-Zwarte Piet-betogers*, 19 november 2017, <https://nos.nl/artikel/2203623-steunactie-voor-deelnemers-blokkade-anti-zwarte-piet-betogers.html> (Laatst geraadpleegd op: 3 mei 2019).
- **NRC 18 november 2017**
NRC, *En dan, op de A7, snijdt een auto de anti-pietcolonne af*, 18 november 2017, <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/11/18/en-dan-op-de-a7-snijdt-een-auto-de-anti-pietcolonne-af-14090400-a1581728> (Laatst geraadpleegd op: 3 mei 2019).
- **NRC 26 mei 2019**
NRC, *Politie breekt Pegida-demonstratie Eindhoven af wegens rellen*, 26 mei 2019, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/26/politie-breekt-pegida-demonstratie-eindhoven-af-vanwege-rellen-a3961631> (Laatst geraadpleegd op: 11 juni 2019).
- **NRC 4 juni 2019**
NRC, *Burgemeester Eindhoven verbiedt opnieuw demonstratie Pegida*, 4 juni 2019, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/04/burgemeester-eindhoven-verbiedt-opnieuw-demonstratie-pegida-a3962487> (Laatst geraadpleegd op: 11 juni 2019).
- **NRC 5 juni 2019**
NRC, *Ombudsman: Eindhoven moet demonstratie Pegida toestaan*, 5 juni 2019, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/05/ombudsman-burgemeester-eindhoven-moet-demonstratie-pegida-toestaan-a3962699> (Laatst geraadpleegd op 11 juni 2019).
- **Omroep West 2014**
Omroep West, *De Vloek demonstreert met afgeplakte monden tegen verbod demonstratie*, 6 december 2014, <https://www.omroepwest.nl/nieuws/2733326/De-Vloek-demonstreert-met-afgeplakte-monden-tegen-verbod-demonstratie> (Laatst geraadpleegd op 13 juni 2019).
- **Volkskrant 14 maart 2018**
Volkskrant, *Recht om te demonstreren staat onder druk, waarschuwt Ombudsman*, 14 maart 2018, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/recht-om-te-demonstreren-staat-onder-druk-waarschuwt-ombudsman~b9608998/> (Laatst geraadpleegd op 29 mei 2019).
- **Volkskrant 22 oktober 2018**
Volkskrant, *Utrecht wil geen Pegida-demonstratie meer voor moskee*, 22 oktober 2018, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/utrecht-wil-geen-pegida-demonstratie-meer-voor-moskee~b7499baa/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F> (Laatst geraadpleegd op: 3 mei 2019).
- **Volkskrant 11 juni 2019**
Volkskrant, *Pegida mag toch weer demonstreren in Eindhoven, maar niet bij de moskee*, 11 juni 2019, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/pegida-mag-toch-weer-demonstreren-in-eindhoven-maar-niet-bij-de-moskee~bd967c35/> (Laatst geraadpleegd op: 11 juni 2019).

Rapporten

- **College voor de Rechten van de Mens 2017**
College voor de Rechten van de Mens, *'Mensenrechten in Nederland. Jaarlijkse rapportage: Samenvatting en aanbevelingen'*, 2017.

- **Nationale ombudsman, *Geen winnaars*, 2016**
Nationale ombudsman, '*Geen winnaars. Een gezamenlijk onderzoek naar de Nationale ombudsman en de gemeentelijke ombudsman Rotterdam naar de aanhouding van 326 Feyenoord-supporters op 21 februari 2016.*', 2016/060, 14 juli 2016, nationaleombudsman.nl.
- **Nationale ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, 2016**
Nationale ombudsman, '*Behoorlijkheidswijzer*', oktober 2016, nationaleombudsman.nl.
- **Nationale ombudsman, *Beëindiging manifestatie*, 2018**
Nationale ombudsman, '*Beëindiging manifestatie. Rapport betreffende een klacht over de politiechef en de onafhankelijke klachtencommissie van de regionale politie-eenheid Den Haag. Een onderzoek naar de beëindiging van een manifestatie van de stichting 'Een Dier Een Vriend', de arrestatie van een demonstrant en de interne klachtbehandeling.*', 2018/001, 11 januari 2018, nationaleombudsman.nl.
- **Nationale ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht?*, 2018**
Nationale ombudsman, '*Demonstreren, een schurend grondrecht?*', 2018/015, Nationale ombudsman, 14 maart 2018, nationaleombudsman.nl.
- **OSCE/ODIHR 2012**
Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), '*Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States*', Warschau, 9 november 2012, osce.org/odihr.
- **OSCE/ODIHR 2014**
Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), '*Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States*', Warschau, 17 december 2014, osce.org/odihr.
- **OSCE/ODIHR & Venetië Commissie 2010**
Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) en de Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venetië Commissie) van de Raad van Europa, '*Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition*', Warschau/Straatsburg, 2010.
- **Roorda, Brouwer & Schilder 2015**
B. Roorda, J.H. Brouwer, A.E. Schilder, '*Evaluatie Wet openbare manifestaties*', juli 2015, bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 34 324, nr. 2.

Internetbronnen

- **Leenknecht 2013**
G. Leenknecht, '*Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse grondwet: Commentaar op artikel 9 van de Grondwet*', Nederlandserechtsstaat.nl, editie april 2013.
- **Nationale ombudsman 2019**
Nationale ombudsman, '*Vooruitblik 2019*' 25 maart 2019, <https://www.nationaleombudsman.nl/vooruitblik-2019-demonstreren-is-een-grondrecht-als-gemeente-moet-je-dat-mogelijk-maken>.
- **OSCE**
OSCE, *OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights*, <https://www.osce.org/odihr>.
- **Pegida Nederland 2019**
Pegida Nederland, *Pegida Nederland Standpunten*, 2019, <http://pegidanederland.com/standpunten.html>.

Wet- en regelgeving en parlementaire stukken

Wet- en regelgeving

- Algemene wet bestuursrecht.
- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.
- Grondwet.
- Wet openbare manifestaties.

Parlementaire stukken

- Handelingen II 1976/77, 16 december 1976.
- Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3.
- Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 4.
- Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3.
- Kamerstukken II 1985/86, 19 473, nr. 3.
- Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 5.
- Kamerstukken II 1987/88, 19 427, nr. 8.
- Kamerstukken II 2017/18, 34 324, nr. 3.

Tekst & Commentaar

- **Brouwer & Schilder/Roorda 2015, aant. 5b**
J.G. Brouwer & A.E. Schilder/B. Roorda, in: *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, Deventer: Kluwer 2015, aant. 5b.
- **Bunschoten 2015, aant. 2**
D.E. Bunschoten, in: *Tekst & Commentaar Grondwet*, Deventer: Kluwer 2015, aant. 2 (online, bijgewerkt op 1 oktober 2015).

Jurisprudentie

Internationale rechtspraak

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM 24 maart 1988, appl. nr. 13441/87 (*Olsson/Zweden*).
- EHRM 21 juni 1988, appl. nr. 10126/82 (*Plattform Ärtze für das Leben/Oostenrijk*).
- EHRM 9 april 2002, appl. nr. 51346/99 (*Cissé/Frankrijk*).
- EHRM 27 november 2012, appl. nr. 38676/08 (*Disk and Kes/Turkije*).

Nationale rechtspraak

Afdeling Bestuursrechtspraak voor de Raad van State

- ABRvS (vzr.) 21 maart 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2629, AB 1989, 498.
- ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439.
- ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174.
- ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:899, AB 2015, 193, m.nt. J.G. Brouwer & B. Roorda.
- ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569.

Rechtbanken

- Rb. Haarlem (pres.) 25 oktober 1996, ECLI:NL:RBHAA:1996:ZF0254.
- Rb. Utrecht (vzr.) 7 april 2005, ECLI:NL:RBUTR:2005:AT3466.
- Rb. 's-Gravenhage (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2842.
- Rb. 's-Gravenhage (vzr.) 9 maart 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402.
- Rb. Den Haag (vzr.) 18 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW:3204.
- Rb. Utrecht (vzr.) 25 april 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4724.
- Rb. Amsterdam (vzr.) 28 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471.

- Rb. Rotterdam 17 januari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BY9428.
- Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608.
- Rb. Den Haag (vzr.) 19 september 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:12101.
- Rb. Den Haag (vzr.) 27 november 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:16319.
- Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1708.
- Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790.
- Rb. Den Haag 23 januari 2014, SGR 13/1534.
- Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227.
- Rb. Den Haag (vzr.) 17 september 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:11596.
- Rb. Den Haag (vzr.) 13 maart 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2789.
- Rb. Den Haag (vzr.) 9 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:10932.
- Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, m.nt. B. Roorda & J.G. Brouwer.
- Rb. Den Haag 7 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12148.
- Rb. Den Haag 23 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704.
- Rb. Oost-Brabant (vzr.) 19 oktober 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5500.
- Rb. Limburg (vzr.) 10 april 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:3328.
- Rb. Amsterdam (vzr.) 3 mei 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:3407.
- Rb. Midden-Nederland (vzr.) 4 juni 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2504.
- Rb. Rotterdam (vzr.) 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8658.
- Rb. Rotterdam 25 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8742.
- Rb. Den Haag (vzr.) 26 oktober 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13982.
- Rb. Den Haag (vzr.) 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13995.
- Rb. Den Haag (vzr.) 22 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:14172.
- Rb. Limburg (vzr.) 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238.
- Rb. Limburg (vzr.) 5 maart 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:2138.
- Rb. Amsterdam (vzr.) 7 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1611.

Bijlage 1: Overzicht uitspraken

Rechtbank	Datum	ECLI/Zaaknummer	Oordeel
's-Gravenhage	09/03/2012	ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402	Onrechtmatig
Utrecht	25/04/2012	ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734	Onrechtmatig
Amsterdam	28/11/2012	ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471	Rechtmatig
Rotterdam	17/01/2013	ECLI:NL:RBROT:2013:BY9428	Rechtmatig
Den Haag	13/02/2013	ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608	Rechtmatig
Den Haag	19/09/2013	ECLI:NL:RBDHA:2013:12101	Rechtmatig
Den Haag	27/11/2013	ECLI:NL:RBDHA:2013:16319	Rechtmatig
Den Haag	23/01/2014	ECLI:NL:RBDHA:2014:790	Rechtmatig
Amsterdam	24/01/2014	ECLI:NL:RBAMS:2014:227	Rechtmatig
Den Haag	17/09/2014	ECLI:NL:RBDHA:2014:11596	Rechtmatig
Den Haag	13/03/2015	ECLI:NL:RBDHA:2015:2789	Rechtmatig
Den Haag	09/09/2016	ECLI:NL:RBDHA:2016:10932	Rechtmatig
Den Haag	07/10/2016	ECLI:NL:RBDHA:2016:12148	Onrechtmatig
Den Haag	23/02/2017	ECLI:NL:RBDHA:2017:1704	Onrechtmatig
Oost-Brabant	19/10/2017	ECLI:NL:RBOBR:2017:5500	Rechtmatig
Limburg	10/04/2018	ECLI:NL:RBLIM:2018:3328	Rechtmatig
Amsterdam	03/05/2018	ECLI:NL:RBAMS:2018:3407	Rechtmatig
Midden-Nederland	04/06/2018	ECLI:NL:RBMNE:2018:2504	Rechtmatig
Rotterdam	19/10/2018	ECLI:NL:RBROT:2018:8658	Onrechtmatig
Rotterdam	25/10/2018	ECLI:NL:RBROT:2018:8742	Rechtmatig
Den Haag	26/10/2018	ECLI:NL:RBDHA:2018:13982	Rechtmatig
Den Haag	21/11/2018	ECLI:NL:RBDHA:2018:13995	Onrechtmatig
Den Haag	22/11/2018	ECLI:NL:RBDHA:2018:14172	Rechtmatig
Limburg	29/11/2018	ECLI:NL:RBLIM:2018:11238	Onrechtmatig
Limburg	05/03/2019	ECLI:NL:RBLIM:2019:2138	Rechtmatig
Amsterdam	07/03/2019	ECLI:NL:RBAMS:2019:1611	Rechtmatig
Raad van State	23/04/2014	ECLI:NL:RVS:2014:1439	Rechtmatig
Raad van State	27/08/2014	ECLI:NL:RVS:2014:3174	Rechtmatig
Raad van State	25/03/2015	ECLI:NL:RVS:2015:899	Onrechtmatig
Raad van State	20/05/2015	ECLI:NL:RVS:2015:1569	Onrechtmatig

Bijlage 2: Schema jurisprudentieonderzoek

Zaak/ECLI	Aard	Ervaring	Motivatie	Toegankelijkheid	Oordeel
ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402			Motivatie		Onrechtmatig
ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734			Motivatie		Onrechtmatig
ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471	Risico/Vrees voor wanordelijkheden				Rechtmatig
ECLI:NL:RBROT:2013:BY9428	Vrees voor wanordelijkheden			Winkelgebied/druk gebied	Rechtmatig
ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608	Vrees voor wanordelijkheden				Rechtmatig
ECLI:NL:RBDHA:2013:12101	Vrees voor wanordelijkheden				Rechtmatig
ECLI:NL:RBDHA:2013:16319	Dreigingsbeeld, vrees voor wanordelijkheden	Eerdere ervaringen		Druk gebied	Rechtmatig
ECLI:NL:RBDHA:2014:790	Risico/vrees voor wanordelijkheden	Eerdere ervaringen en beperkingen			Rechtmatig
ECLI:NL:RBAMS:2014:227	Vrees voor wanordelijkheden	Eerdere ervaringen			Rechtmatig
ECLI:NL:RBDHA:2014:11596	Risico/vrees voor wanordelijkheden				Rechtmatig
ECLI:NL:RBDHA:2015:2789	Risico/vrees voor wanordelijkheden	Eerdere ervaringen		Winkelgebied/druk gebied	Rechtmatig
ECLI:NL:RBDHA:2016:10932	Risico/vrees voor wanordelijkheden	Eerdere ervaringen	Inhoud	Winkelgebied/druk gebied	Rechtmatig
ECLI:NL:RBDHA:2016:12148			Inhoud		Onrechtmatig
ECLI:NL:RBDHA:2017:1704			Andere maatregelen, motivatie		Onrechtmatig
ECLI:NL:RBOBR:2017:5500	Risico/vrees voor wanordelijkheden			Doorgang	Rechtmatig
ECLI:NL:RBLIM:2018:3328	Vrees voor wanordelijkheden			Doorgang	Rechtmatig
ECLI:NL:RBAMS:2018:3407	Risico/vrees voor wanordelijkheden		Andere maatregelen		Rechtmatig
ECLI:NL:RBMNE:2018:2504	Provocatief karakter, vrees voor wanordelijkheden			Doorgang, winkelgebied/druk gebied	Rechtmatig
ECLI:NL:RBROT:2018:8658			Andere maatregelen		Onrechtmatig
ECLI:NL:RBROT:2018:8742	Risico/vrees voor wanordelijkheden				Rechtmatig
ECLI:NL:RBDHA:2018:13982	Risico/vrees voor wanordelijkheden		Andere maatregelen		Rechtmatig
ECLI:NL:RBDHA:2018:13995		Eerdere ervaringen	Motivatie		Onrechtmatig
ECLI:NL:RBDHA:2018:14172	Provocatief karakter, vrees voor wanordelijkheden	Eerdere ervaringen			Rechtmatig
ECLI:NL:RBLIM:2018:11238			Motivatie		Onrechtmatig
ECLI:NL:RBLIM:2019:2138	Vrees voor wanordelijkheden			Doorgang	Rechtmatig
ECLI:NL:RBAMS:2019:1611	Vrees voor wanordelijkheden				Rechtmatig
ECLI:NL:RVS:2014:1439	Vrees voor wanordelijkheden	Eerdere ervaringen		Winkelgebied/druk gebied	Rechtmatig
ECLI:NL:RVS:2014:3174	Vrees voor wanordelijkheden				Rechtmatig
ECLI:NL:RVS:2015:899	Preventief, vrees voor wanordelijkheden	Eerdere ervaringen	Andere maatregelen		Onrechtmatig
ECLI:NL:RVS:2015:1569	Preventief	Eerdere ervaringen	Andere maatregelen		Onrechtmatig

Bijlage 3: Analyse jurisprudentieonderzoek

Uitspraak 1: Rb. 's-Gravenhage 9 maart 2012 (vzr.), ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402

De burgemeester besloot op 22 februari 2012 dat de demonstratie van Occupy Den Haag was verboden. Het kampement van Occupy Den Haag kreeg een permanent karakter en bevond zich op het Malieveld in Den Haag. De burgemeester besloot dat het Malieveld uiterlijk 28 februari 2012 schoon opgeleverd moest worden. Occupy Den Haag diende een verzoek om voorlopige voorziening in.

Besluit van de burgemeester

Het verblijf van Occupy Den Haag was permanent geworden en volgens de burgemeester ging het permanent verblijven in de openbare ruimte het recht op betoging te buiten. Een demonstratie is tijdelijk van aard en een permanent verblijf was dat volgens de burgemeester niet. De burgemeester beriep zich op het belang 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'. Er vond namelijk een aantal incidenten plaats.

Oordeel van de voorzieningenrechter

Volgens de voorzieningenrechter was op basis van de feiten en omstandigheden niet komen vast te staan dat het kampement niet meer het karakter van een demonstratie had. Het tijdsverloop was namelijk niet bepalend of een verbod gerechtvaardigd was, dus de burgemeester motiveerde dit onvoldoende. Daarnaast maakte de burgemeester niet aannemelijk dat er sprake was van wanordelijkheden, doordat er een vrees voor wanordelijkheden was. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening toe.**

Uitspraak 2: Rb. Utrecht 25 april 2012 (vzr.), ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734

De burgemeester besloot op 23 april 2012 dat de demonstratie van Occupy Utrecht verboden was vanaf zondag 29 april 2012. Occupy Utrecht demonstreerde in de vorm van een kampement. Occupy Utrecht diende een verzoek om voorlopige voorziening in naar aanleiding van deze beslissing.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester vond dat de demonstratie permanent was geworden en dat er daarom een einde moest komen aan de demonstratie. Het was inmiddels voorjaar en het evenementen- en terrassenseizoen zou weer beginnen. Anderen moesten ook gebruik kunnen maken van de locatie waar Occupy Utrecht demonstreerde. De burgemeester beriep zich op het belang 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'. Het voortduren en het begin van het voorjaar zou meer mensen aantrekken en dit zou het risico op incidenten verhogen. Volgens de burgemeester namen ook de activiteiten van Occupy Utrecht af.

Oordeel van de voorzieningenrechter

Volgens de voorzieningenrechter stelde de burgemeester dat het aantal activiteiten van Occupy Utrecht afnam. De burgemeester onderbouwde dit onvoldoende. De voorzieningenrechter oordeelde dat het tijdsverloop niet bepalend was voor het karakter van de demonstratie en was het niet eens met de burgemeester wat dat betreft. Het feit dat het evenementen- en terrassenseizoen weer zou beginnen en dat er daardoor een kans op meer incidenten was, was onvoldoende zwaarwegend volgens de voorzieningenrechter. De voorzieningenrechter vond dat de burgemeester bij eerdere incidenten onvoldoende ingreep, dus waren de incidenten geen gegronde vrees voor wanordelijkheden. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening toe.**

Uitspraak 3: Rb. Amsterdam 28 november 2012 (vzr.), ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471

Verzoekers verbleven in een tentenkamp in Amsterdam om te demonstreren. Zij waren uitgeprocedeerde asielzoekers en voerden actie om aandacht te vragen voor hun situatie. De burgemeester besloot op 4 oktober 2012 dat hij geen aanleiding zag om de demonstratie te verbieden, maar verbond wel voorwaarden aan het tentenkamp. De verzoekers moesten zorgen dat de hygiëne, de sanitaire voorzieningen en de brandveiligheid werden gewaarborgd. Het aantal tenten mocht niet toenemen.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester besloot op 16 november 2012 dat het tentenkamp uiterlijk 23 november 2012 beëindigd moest worden. De burgemeester beriep zich op het belang 'ter bescherming van de gezondheid' en het belang 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'.

- *Ter bescherming van de gezondheid*

Het tentenkamp lag regelmatig vol met vuil. De verzoekers leefden de voorwaarden op het gebied van voedselveiligheid en stromend (warm) water niet na, waardoor er gezondheidsrisico's zoals infectieziekten waren. De artsen die het tentenkamp bezochten, maakten zich zorgen over de psychische gezondheidstoestand van de verzoekers.

- *Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden*

Het tentenkamp bevond zich in een woonbuurt. Er was dus overlast voor de woon- en leefomgeving. Dit zorgde voor een groter risico op overlast en bracht een risico op wanordelijkheden met zich mee. De verzoekers stelden de tenten onoverzichtelijk op, waardoor er geen toezicht gehouden kon worden op het tentenkamp.

Oordeel van de voorzieningenrechter

- Ter bescherming van de gezondheid

Volgens de voorzieningenrechter beriep de burgemeester zich in redelijkheid op de bescherming van de gezondheid. De omvang van het tentenkamp was erg toegenomen, waardoor er meer gezondheidsrisico's ontstonden. De sanitaire voorzieningen waren beperkt en er waren veel tenten op een klein oppervlakte. Er werden brood- en voedselresten aangetroffen en veel vuil met etensresten. De afwas werd niet gedaan en handen werden niet gewassen, omdat er geen stromend water aanwezig was. Er was een risico op maagdarminfecties.

- Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden

Volgens de voorzieningenrechter beriep de burgemeester zich in redelijkheid op de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Er vond een aantal incidenten plaats. Er was geen nooduitgang aanwezig dus konden de demonstranten het plein niet verlaten toen een andere actiegroep een onbreekbare ketting aan de poort van het plein hadden gehangen. Jongeren scholden de demonstranten uit en gooiden brood naar hen toe. Er was een gegronde vrees dat dit gedrag uit de hand zou gaan lopen. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af.**

Uitspraak 4: Rb. Rotterdam 17 januari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BY9428

Occupy Rotterdam demonstreerde op het Beursplein in Rotterdam. Occupy Rotterdam plaatste een tentenkamp op het bordes Beurs-WTC op het Beursplein en deden geen kennisgeving hiervan bij de burgemeester. Dit tentenkamp startte op 15 oktober 2011. De burgemeester besloot op 23 maart 2012 dat de demonstratie na 31 maart 2012 beëindigd werd tijdens het terrassen- en evenementenseizoen. Occupy Rotterdam stelde beroep in tegen dit besluit.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester baseerde zijn besluit op een adviesrapport van de politie. In dit rapport concludeerde de politie dat de demonstratie op het bordes beëindigd moest worden, omdat er rond die periode vier evenementen plaatsvonden op dezelfde locatie en vanwege de vrees dat er incidenten gedurende het terrassen- en evenementenseizoen zouden toenemen. Op 10 april tot en met 17 april 2012 zou de Rotterdamse marathon plaatsvinden, van 23 mei tot en met 30 mei 2012 zou de Roparun plaatsvinden, van 22 tot en met 30 juli 2012 zou het Zomerfestival plaatsvinden en van 21 tot en met 28 augustus 2012 zou de Bavaria City Racing plaatsvinden. Er zouden hier veel bezoekers op af komen en deze bezoekers moesten beschermd worden tegen wanordelijkheden.

Oordeel van de rechter

De rechter was van mening dat er geen ernstige incidenten plaatsvonden, maar vond de kans op wanordelijkheden groot wanneer een demonstratie tijdens grootschalige evenementen plaats zou vinden. De burgemeester woog in redelijkheid het belang om de bezoekers van de evenementen en de

demonstranten en het belang ter voorkoming van wanordelijkheden zwaarder dan het belang van Occupy Rotterdam om in die periode te demonstreren. **De rechter verklaarde het beroep ongegrond.**

Uitspraak 5: Rb. Den Haag 13 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608

Occupy Den Haag bezette een gedeelte van het Malieveld in Den Haag vanaf 15 oktober 2011. De burgemeester stond het plaatsen van een tentenkamp toe, maar stelde wel een paar beperkingen. Zo was het overnachten in de tenten een bijzaak en er mochten maar minimale middelen worden ingezet. Open vuur, verwarming, kooktoestellen en gasflessen waren verboden in het kader van de brandveiligheid en de gezondheid.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester besloot dat het kampement met ingang van 28 februari 2012 beëindigd werd. Het kampement had een permanent karakter gekregen en hierdoor was het geen demonstratie meer. Ook stelde de burgemeester dat er een vrees voor wanordelijkheden was en deze moest voorkomen en bestreden worden. Ook stelde de burgemeester dat de gezondheid van de demonstranten beschermd diende te worden.

Oordeel van de rechter

De rechter oordeelde over de twee belangen waar de burgemeester zich op beriep.

- Ter bescherming van de gezondheid

De rechter oordeelde dat de burgemeester terecht stelde dat de gezondheid van de demonstranten beschermd diende te worden. Door gasstellen en gaskachels te plaatsen, was er een brand- en explosiegevaar en dit was een gevaar voor de gezondheid.

- Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden

Het tentenkamp kreeg een gesloten karakter door het plaatsen van grote tenten. Hierdoor werd het tentenkamp onoverzichtelijk. De burgemeester stelde terecht dat het gesloten karakter, het overnachten in het tentenkamp en de hoeveelheid tenten, risico's meebrachten voor incidenten en wanordelijkheden. Uit stukken bleek ook dat er ernstige incidenten plaatsvonden in het tentenkamp waarbij de politie en derden betrokken waren. De rechter oordeelde dat de burgemeester de demonstratie rechtmatig beëindigde. **De rechter verklaarde het beroep ongegrond.**

Uitspraak 6: Rb. Den Haag 19 september 2013 (vzr.), ECLI:NL:RBDHA:2013:12101

Verzoeker wilde op 21 september 2013 van 12:00 tot 15:00 uur demonstreren op het Koningin Julianaplein in Den Haag. Hij wilde een looproute volgen vanaf het Centraal Station naar de Koekamp en naar het centrum van de stad. De burgemeester stelde beperkingen. De demonstratie mocht niet worden gehouden op het Koningin Julianaplein, maar moest worden gehouden op het Spuiplein.

Besluit van de burgemeester

Verzoeker wilde demonstreren tussen het Centraal Station en de Koekamp. De afstand tussen het plein en de Koekamp is klein. Op de Koekamp werd ook gedemonstreerd door de PVV. De burgemeester vond dat er op deze locatie wanordelijkheden plaats konden vinden en een onbeheersbare situatie werd daardoor reëel. De mening van verzoeker was totaal het tegenovergestelde van de demonstratie van de PVV. Hij wilde actief tegen Geert Wilders en zijn aanhang demonstreren.

Oordeel van de voorzieningenrechter

Volgens de voorzieningenrechter mocht de burgemeester terecht de demonstratie van verzoeker beperken. De burgemeester stond toe dat de verzoeker zou demonstreren op het voorgenomen tijdstip, alleen moest het op een andere plek. Het Spuiplein is centraal gelegen in de stad en daardoor had hij voldoende gelegenheid gehad om zijn tegengeluid te laten horen. Hij kon hier een groot deel van het publiek bereiken. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af.**

Uitspraak 7: Rb. Den Haag 27 november 2013 (vzr.), ECLI:NL:RBDHA:2013:16319

Verzoekers wilden op 27 november 2013 van 18:15 tot 21:00 uur demonstreren voor de ingang van De Zijl Bedrijven (hierna: DZB) in Leiden. De burgemeester stelde beperkingen ten aanzien van de locatie, het uitdelen van flyers en het geluid. De demonstratie zou plaatsvinden tijdens de uitreiking van de Eureka-prijs. Er zouden ongeveer 10 tot 25 mensen meedoen aan de demonstratie.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester stelde beperkingen, omdat de medewerkers en de bezoekers van DZB belemmerd werden in de toegang tot het gebouw. De demonstranten konden op een andere locatie nabij het gebouw flyers uitdelen en in gesprek gaan met geïnteresseerden. Daarnaast mocht er geluid worden gemaakt, maar de bijeenkomst van de uitreiking mocht niet gehinderd worden. De burgemeester achtte de kans op wanordelijkheden groot, aangezien de burgemeester eerdere negatieve ervaringen had met de groep demonstranten. Zij stelden zich eerder bedreigend en intimiderend op tegenover DZB en de medewerkers.

Oordeel van de voorzieningenrechter

Volgens de voorzieningenrechter stelde de burgemeester zich in redelijkheid op het belang 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'. Andere personen zouden ernstig gehinderd worden door de demonstratie. Volgens de voorzieningenrechter hadden de verzoekers voldoende gelegenheid om hun standpunt aan de bezoekers van de prijsuitreiking kenbaar te maken. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af.**

Uitspraak 8: Rb. Den Haag 23 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:790

De burgemeester stelde op 6 december 2012 beperkingen aan de demonstratie van de actiegroep 'Wij blijven hier! Den Haag'. Deze actiegroep demonstreerde in de vorm van een langdurig kampement op de Koekamp in Den Haag. De actiegroep diende een verzoek om voorlopige voorziening in. Dit verzoek werd in 2013 afgewezen. De burgemeester verklaarde daarna het ingediende bezwaar ongegrond. Tegen dit besluit stelde de actiegroep beroep in bij de rechter.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester gaf naar aanleiding van de kennisgeving toestemming voor de demonstratie. Hij stelde wel een aantal beperkingen. Tijdens de demonstratie mochten er geen afgesloten ruimtes zoals tenten en bouwwerken gebruikt worden, en het terrein tussen zonsondergang en zonsopkomst moest worden verlaten. Het slapen/overnachten in de openbare ruimte was niet toegestaan en het terrein moest tussen 22:00 en 06:00 uur verlaten worden. De burgemeester stelde dat het rechtvaardig was om deze beperkingen op te leggen vanuit het oogpunt van de gezondheid van de demonstranten en vanwege het voorkomen van wanordelijkheden. De burgemeester gaf tijdens de zitting aan dat hij zijn eerdere negatieve ervaringen, met soortgelijke demonstraties meenam in zijn beslissing. Door deze slechte ervaringen stond hij niet meer zo snel een demonstratie toe zonder beperkingen.

- Ter bescherming van de gezondheid

GGD-medewerkers bezochten meerdere malen het kampement. Uit hun bevindingen bleek dat de beperkte sanitaire voorzieningen regelmatig ernstig vervuild waren, meerdere slaaptenten waren ernstig vervuild en bevatten schimmelvorming. Ook zouden meerdere demonstranten last krijgen van de lage temperaturen. Het kampement vond namelijk plaats in de winter. Er was geen wateraansluiting, geen waterafvoer en geen afvalcontainer en de voedselveiligheid nam af. Deze omstandigheden, samen met de weersomstandigheden, waren onacceptabele gezondheidsrisico's voor de demonstranten.

- Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden

De politie voerde regelmatig controles uit in het kampement. Hieruit bleek dat de demonstranten zich niet hielden aan de afspraken, de opgelegde beperkingen en de uitspraken van de voorzieningenrechter. Het risico op het ontstaan van wanordelijkheden werd hierdoor vergroot. Het aantal slaapplekken was daarnaast verdubbeld en het aantal demonstranten was ook verdubbeld. Doordat het kampement mensen aantrok, was het moeilijker om de gezondheids- en veiligheidsomstandigheden te beheersen.

Oordeel van de rechter

De rechter oordeelde over de twee belangen.

- *Ter bescherming van de gezondheid*

De rechtbank verwees naar een eerdere uitspraak van de rechtbank Amsterdam. In deze uitspraak oordeelde de rechter dat de burgemeester een demonstratie terecht verboden had met het oog op de bescherming van de gezondheid. Bij een soortgelijke demonstratie was er een groot risico ontstaan op het uitbreken van maagdarminfecties. De rechtbank concludeerde dat de burgemeester het begrip 'gezondheid' juist uitlegde.

- *Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden*

De demonstranten waren gedurende twaalf weken voortdurend aanwezig op een centrale locatie in Den Haag. Er was geen einddatum gegeven en het aantal demonstranten werd steeds hoger naar mate de demonstratie langer duurde. De burgemeester concludeerde terecht dat, als een kampement en het beslag op de openbare ruimte langer voortduurden, de grens van de nog te accepteren wanordelijkheden eerder bereikt werd. Daarnaast verwees de rechtbank naar een uitspraak van de rechtbank Den Haag, waarin was geoordeeld dat een langdurig kampement naar hun aard al een mate van wanordelijkheid met zich meebrengen. De rechtbank concludeerde dat de burgemeester het begrip 'wanordelijkheden' juist uitlegde.

Uit memo's van besprekingen tussen de gemeente, de politie en de demonstranten bleek dat er niet voldaan werd aan de instructies van de voorzieningenrechter met betrekking tot het gebruik van tenten. De hygiëne in de tenten was slecht en de voedselveiligheid was afgenomen. Er lagen verschillende elektriciteits snoeren op de grond en er waren gasflessen aangetroffen. Gezien deze omstandigheden en de kans op wanordelijkheden, concludeerde de rechtbank dat de burgemeester zich terecht beriep op de belangen. **De rechter verklaarde het beroep van de actiegroep ongegrond.**

Uitspraak 9: Rb. Amsterdam 24 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:227

De burgemeester besloot op 19 maart 2012 dat de demonstranten de tenten en de informatieketen die hoorden bij de demonstratie van Occupy Amsterdam op het Beursplein in Amsterdam uiterlijk 22 maart 2012 moesten verwijderen. De demonstratie had de vorm van een kampement op het Beursplein.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester verbond een aantal voorwaarden aan de demonstratie van Occupy. Er mochten maar maximaal vier personen in een (brand)veilige omgeving overnachten, uitsluitend om goederen van Occupy te beveiligen. Daarnaast moesten de aanwijzingen van de burgemeester opgevolgd worden en alcohol en drugs waren verboden. Hij deed dit met het oog op de bescherming van de gezondheid en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De burgemeester nam een aantal maatregelen,

waaronder het op orde krijgen van de hemelwaterafvoer, riool en het herinvoeren van de reiniging en vuilnisophaaldienst.

- ***Ter bescherming van de gezondheid***

De brandweer, de GGD en de politie constateerden op 8 december 2011, dat op een aantal belangrijke punten op het gebied van brandveiligheid, hygiëne en de constructies van de tenten op het Beursplein niet was voldaan aan de voorwaarden die de burgemeester stelde.

- ***Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden***

De informatiekeet trok alcoholisten en daklozen aan. Dit zorgde voor overlast en onrust. Omwonenden van het Beursplein dienden verschillende klachten in bij de burgemeester over de aanwezigheid van Occupy. Zij klaagden onder andere over de stankoverlast van de toiletten. Ook was er overlast door drank- en harddruggebruik, rookoverlast, brandveiligheid en hygiënische omstandigheden.

Oordeel van de rechter

De rechter oordeelde dat de genoemde belangen in het geding waren, gelet op de situatie rondom het kampement. De burgemeester was bevoegd om deze beperkingen aan de demonstratie te stellen.

- ***Ter bescherming van de gezondheid***

De door de brandweer, politie en GGD gesignaleerde situaties leverden gevaar op voor de gezondheid, want er was geen sprake van degelijke sanitaire voorzieningen en de brandveiligheidsvoorschriften werden niet nageleefd.

- ***Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden***

De overige stadsbewoners hadden enige overlast te accepteren van een demonstratie in de vorm van een kampement, maar het recht om te demonstreren gaat niet zo ver dat de demonstranten lange dagen een openbaar plein mogen bezetten met de daarbij komende overlast. Daarnaast trok het kampement alcoholisten en daklozen aan. Dit zorgde ook voor overlast en onrust.

Volgens de rechter deed de burgemeester er alles aan om de demonstratie door te laten gaan. De burgemeester nam namelijk maatregelen om de situatie te verbeteren. Gelet op de situaties beriep de burgemeester zich terecht op de belangen. **De rechter verklaarde het beroep ongegrond.**

Uitspraak 10: Rb. Den Haag 17 september 2014 (vzr.), ECLI:NL:RBDHA:2014:11596

Een actiegroep deed een kennisgeving bij de burgemeester wat betreft een demonstratie in de vorm van een mars. Deze mars zou plaatsvinden op zaterdag 20 september 2014 van 14:00 tot 17:00 uur richting de Schilderswijk in Den Haag. Halverwege de looproute zou een manifestatie worden gehouden. Iedereen was welkom om aan de demonstratie deel te nemen.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester besloot op 10 september 2014 beperkingen op te leggen. De demonstratie diende op 20 september 2014 statisch plaats te vinden op de Koekamp in Den Haag. Op deze zaterdag wilde

namelijk vijf organisaties rondom de Schilderswijk demonstreren. De burgemeester beriep zich op het bestrijden of voorkomen van wanordelijkheden.

Uit de kennisgevingen bleek dat de vijf organisaties qua mening en opvatting lijnrecht tegenover elkaar stonden. De burgemeester was van mening dat, als hij deze demonstratie zonder beperking door liet gaan, het onvermijdelijk was dat er confrontaties tussen de verschillende groepen zouden ontstaan. Daarnaast waren er de voorgaande maanden meerdere malen demonstraties geweest in de Schilderswijk die uit de hand waren gelopen. Ook zouden er op 20 september 2014 vijf grote publieksevenementen in het centrum van Den Haag plaatsvinden, waar duizenden mensen op af zouden komen.

Oordeel van de voorzieningenrechter

De burgemeester stelde zich, gelet op de feiten en omstandigheden, in redelijkheid op het feit dat de mars tot wanordelijkheden kon leiden. Volgens de voorzieningenrechter had de burgemeester het risico dat, indien één van de organisaties wel zou worden toegestaan in de Schilderswijk te demonstreren en de andere groepen niet, de andere groepen niet op de toegewezen locatie ergens anders zouden blijven, reëel kunnen achten. De burgemeester oordeelde terecht dat de beperkingen noodzakelijk waren voor het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af.**

Uitspraak 11: Rb. Den Haag 13 maart 2015 (vzr.), ECLI:NL:RBDHA:2015:2789

De verzoekster deed op 25 februari 2015 een kennisgeving bij de burgemeester voor een demonstratie tegen de sloop van 'De Vloek'. De demonstratie zou plaatsvinden in de vorm van een mars. Deze mars zou plaatsvinden op 15 maart 2015 tussen 13:00 en 17:00 uur of tussen 16:30 en 20:00 uur.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester besloot op 5 maart 2015 beperkingen te stellen naar aanleiding van de kennisgeving. De beperking hield in dat de demonstratieve optocht op 5 maart 2015 van 18:00 tot 21:00 uur gehouden mocht worden, via de route die verzoekster als eerste voorstelde. De burgemeester beriep zich op het belang 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'. De verzochte looproute lag in het kernwinkelgebied waar op de koopzondag veel winkelend publiek aanwezig zou zijn. Een demonstratieve mars was minder eenvoudig om in goede banen te leiden dan een statische demonstratie. De burgemeester betrok ook eerdere ervaringen met 'De Vloek' bij zijn besluit. De burgemeester had eerdere negatieve ervaringen gehad met demonstraties en activiteiten van 'De Vloek'.

Oordeel van de voorzieningenrechter

De voorzieningenrechter oordeelde dat de burgemeester in redelijkheid oordeelde dat de beperking noodzakelijk was voor het voorkomen van wanordelijkheden. De looproute vond plaats in een druk winkelgebied in de binnenstad van Den Haag, waar gedurende de openingstijden van de winkels, veel publiek aanwezig zou zijn. Het risico op wanordelijkheden was hierdoor groot, omdat ongewenste vermenging van winkelend publiek en toeristen en de demonstranten niet kon worden voorkomen, als de demonstratie tijdens openingstijden van de winkels plaatsvond. De burgemeester mocht eerdere ervaringen bij zijn besluit betrekken. De voorzieningenrechter achtte de vrees dat zich wanordelijkheden voor zouden doen gegrond, omdat de burgemeester de veiligheid van het winkelend publiek, toeristen, wijkbewoners en demonstranten niet kon waarborgen. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af.**

Uitspraak 12: Rb. Den Haag 9 september 2016 (vzr.), ECLI:NL:RBDHA:2016:10932

De verzoeker wilde op 11 september 2016 een tegendemonstratie houden tegen de demonstratie van Pegida, die tegelijkertijd plaats zou vinden. De burgemeester besloot op 7 september 2016 dat, naar aanleiding van de kennisgeving, de demonstratie alleen statisch plaats mocht vinden op 11 september 2016 op een andere locatie.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester stelde dat de beperking noodzakelijk was voor het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden. Pegida zou een demonstratiemars starten vanaf de Koekamp in Den Haag op 11 september 2016. De kans op wanordelijkheden was groot aangezien er zich rondom eerdere Pegida-demonstraties ernstige wanordelijkheden hadden voorgedaan. Omdat de voorgenomen demonstratie een tegendemonstratie tegen Pegida was, dienden deze twee demonstraties gescheiden te blijven van elkaar in verband met de eerdergenoemde algemene veiligheid.

Oordeel van de voorzieningenrechter

De burgemeester stelde in redelijkheid dat het opleggen van de beperking noodzakelijk was ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De Koekamp ligt in het centrum van Den Haag. Daarom diende de veilige omgeving voor bewoners, toeristen, winkelend publiek en andere aanwezigen gewaarborgd te worden. Verzoeker wilde een anti-Pegida demonstratie houden, de weerstand vanuit Pegida-aanhangers zou daardoor reëel zijn. Vanwege de eerdere ervaringen met Pegida, mocht de burgemeester het belang om de demonstratie gescheiden te houden, zwaarder laten wegen dan het houden van de demonstratie. Er was een reëel risico op wanordelijkheden. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af.**

Uitspraak 13: Rb. Den Haag 7 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12148

De burgemeester besloot op 30 september 2016 dat de demonstratie van Pegida, in de vorm van een looproute, toe te staan onder voorwaarde van een beperking. De beperking hield in dat het hakenkruis en de gelijkende tekens hiervan tijdens de demonstratie van de verzoekster op 9 oktober 2016 in Den Haag niet zichtbaar mochten zijn.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester legde beperkingen op met het oog op de bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden. Door de logo's niet te tonen, nam de kans op wanordelijkheden af. Het logo van Pegida bevat een hakenkruis dat in de prullenbak gegooid wordt. Het logo onderschrijft de verwerping van de nationaalsocialistische ideologie. De burgemeester stelde voor dat de verzoekster deze verwerping ook op een andere manier tot uiting kan laten komen dan door het tonen van een hakenkruis dat in een prullenbak gegooid wordt.

Oordeel van de voorzieningenrechter

Volgens de voorzieningenrechter had de burgemeester onrechtmatig gebruikgemaakt van zijn bevoegdheid om een demonstratie te beperken. Het verbieden van logo's zoals het hakenkruis, zag namelijk op de inhoud van de demonstratie. Volgens de voorzieningenrechter was het niet aan de burgemeester om te bepalen dat de verzoekster de logo's kon vervangen door bijvoorbeeld woorden. Het logo is een onderdeel van wat Pegida wilde betogen. Door te bepalen dat het logo niet getoond mocht worden, werd Pegida beperkt in het uiten van een mening. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening toe.**

Uitspraak 14: Rb. Den Haag 23 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1704

Verzoekster deed een kennisgeving bij de burgemeester om op 24 februari 2017 een demonstratie te houden in het centrum van Den Haag. Op 15 februari 2017 besloot de burgemeester dat hij, naar aanleiding van de kennisgeving, een aantal beperkingen stelde. Het ging om een statische demonstratie van één uur.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester besloot dat de demonstratie plaats moest vinden op de trottoirband aan de Koningskade, ter hoogte van de Turkse ambassade aan de Prinsessegracht en dat er maar maximaal vijf demonstranten via de Prinsessegracht een looproute mochten volgen langs de Turkse ambassade. De burgemeester beriep zich op het belang van het verkeer en het belang ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

- ***In het belang van het verkeer***

De demonstratie leverde een belemmering op voor personen die het gebouw wilden betreden of verlaten. Dat was ook het geval wanneer de politie tussen de ambassade en de demonstranten moest staan.

- ***Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden***

Ten aanzien van de Turkse ambassade was er een verhoogde kwetsbaarheid en een demonstratie voor de ingang van de ambassade zou de uitvoering van de bewaking en beveiliging van de ambassade hinderen.

Oordeel van de voorzieningenrechter

De voorzieningenrechter was van oordeel dat de belangen van verzoekster zwaarder wogen dan de belangen van de burgemeester. Het ging om een stilzwijgende en statische demonstratie van één uur met maximaal vijftien demonstranten, die grotendeels lid zijn van Amnesty International, bij de achteringang van de Turkse ambassade. Door de vorm van de demonstratie, kon de voorzieningenrechter zien dat verzoekster rekening gehouden had met de situatie. De borden van de demonstranten konden enigszins het zicht op de ambassade belemmeren, maar dit kon worden opgelost door voorzorgsmaatregelen. Indien het nodig was ter voorkoming van het aantasten van het functioneren van de ambassade, kon de burgemeester ter plaatse nog aanwijzingen geven aan de demonstranten. Gezien de korte duur van de demonstratie en het feit dat er geen aanwijzingen waren voor tegendemonstranten, hoefde de voorgenomen demonstratie niet beperkt te worden. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening toe.**

Uitspraak 15: Rb. Oost-Brabant 19 oktober 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:5500

De Bond van Wetsovertreders wilde op 29 oktober 2017 demonstreren voor de poort van de gevangenis in Vught. Deze bond komt op voor (ex)gedetineerden en wetsovertreders. De bond wilde met een oplegger en dranghekken de poort afsluiten, zodat het personeel niet kon werken. De burgemeester had bezwaar tegen het afsluiten van de poort en had daarom de demonstratie beperkt.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester besloot op 26 september 2017 dat de poort te allen tijde toegankelijk moest zijn. De demonstratie moest op een alternatieve plaats, een paar meters naast de poort, plaatsvinden. De directie van de gevangenis in Vught had ernstige bezwaren tegen het blokkeren van de toegang. De burgemeester was het hier mee eens en beriep zich op het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. In het belang van de veiligheid van de medewerkers, bezoekers, gedetineerden en overige aanwezigen en in het belang van de openbare orde en veiligheid, moest de hoofdingang altijd vrij toegankelijk zijn voor voertuigen en voetgangers.

Oordeel van de voorzieningenrechter

De voorzieningenrechter was van oordeel dat de burgemeester terecht vond dat de hoofdingang te allen tijde vrij toegankelijk diende te zijn voor voertuigen en voetgangers. Daarnaast had de burgemeester een andere plek aangewezen. Er is altijd een reële kans op het risico dat de belangen in het geding komen op een bijzondere plaats zoals een penitentiaire inrichting. Dat risico werd groter zodra een demonstratie binnen en buiten de gevangenis plaatsvond. Het dagpersoneel moest om 08:45 uur aan het werk kunnen gaan, zodat het dagprogramma van de gedetineerden kon worden opgestart. Het was niet verantwoord om hiervan af te wijken, omdat de gedetineerden dan niet uit hun cel gelaten konden worden. Psychiatrische patiënten zouden hier problemen door krijgen, maar het was ook te verwachten dat een verstoring van dit ritme bij een groep van ongeveer 794 gedetineerden onrust zou veroorzaken. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af.**

Uitspraak 16: Rb. Limburg 10 april 2018 (vzr), ECLI:NL:RBLIM:2018:3328

De verzoekster had een kennisgeving gedaan van een demonstratie bij de burgemeester. Zij wilde op 23 maart 2018, 6 april 2018, 13 april 2018 en 18 mei 2018 van 12:00 tot 13:00 uur demonstreren bij de Tbs-kliniek 'De Rooyse Wissel'. De demonstratie zou plaatsvinden in een vorm van een menselijke keten die de in- en uitgang van de kliniek zou blokkeren. Bij de blokkade waren 35 mensen betrokken en deze mensen waren geïnstrueerd om bij een calamiteit de doorgang onmiddellijk vrij te geven. De burgemeester besloot op 19 maart 2018 dat het blokkeren van de in- en uitgang van de kliniek verboden was. De demonstraties mochten plaatsvinden op 23 maart, 13 april, 20 april en 18 mei 2018 tussen 12:00 en 13:00 uur.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester vond het goed als er gedemonstreerd werd, maar om veiligheidsredenen verbood hij de in- en uitgang te blokkeren. Er kon namelijk altijd een calamiteit plaatsvinden en er waren geplande transportbewegingen vanuit de kliniek die door moesten gaan. Daarom beriep de burgemeester zich op het belang 'ter bescherming van de gezondheid', maar ook 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'.

- Ter bescherming van de gezondheid

Er kon altijd een calamiteit plaatsvinden, en in dat geval moeten de patiënten overgebracht kunnen worden, naar een ziekenhuis, indien dit nodig was.

- Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden

Een calamiteit kon altijd plaatsvinden, en ook al waren er 'maar' 35 personen betrokken bij de blokkade, werden er 450 personen in totaal verwacht. Indien er inderdaad een calamiteit plaatsvond of wanneer er een transport was vanuit de kliniek, viel niet te voorspellen hoe deze mensen hierop gaan reageren.

Oordeel van de voorzieningenrechter

Volgens de voorzieningenrechter mocht de burgemeester bepalen dat de in- en uitgang niet geblokkeerd mocht worden ter bescherming van de gezondheid van de bewoners en de medewerkers van de kliniek en ter voorkoming van wanordelijkheden. De burgemeester mocht de onbelemmerde doorgang van de kliniek doorslaggevend achten en de beperking mogen stellen. Verzoekster kreeg nog ruim de mogelijkheid om de demonstratie door te laten gaan op de beoogde plek. Volgens de voorzieningenrechter was het niet noodzakelijk dat de doorgang werd geblokkeerd, terwijl de burgemeester wel een groot belang had bij de beperking. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af.**

Uitspraak 17: Rb. Amsterdam 3 mei 2018 (vzr.), ECLI:NL:RBAMS:2018:3407

De verzoeker deed een kennisgeving bij de burgemeester, dat hij op 4 mei 2018 nabij de Dam in Amsterdam een luchtalarm af wilde laten gaan tot net voor 20:00 uur. Vervolgens wilde hij tijdens de twee minuten stilte weglopen van de Nationale Herdenking op de Dam.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester liet aan de verzoeker weten dat de actie strafbaar is en niet geduld werd. De burgemeester besloot op 1 mei 2018 een gebiedsverbod aan de verzoeker op te leggen voor de binnenstad van Amsterdam. De burgemeester beriep zich op het belang 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'. De burgemeester had een rapport van de politie waarin beschreven werd dat de actie van verzoeker voor schrikreacties, boze reacties, paniek of wanordelijkheden zou zorgen.

Oordeel van de voorzieningenrechter

De burgemeester mocht de demonstratie verbieden, als er geen andere weg mogelijk was om die gevaren voor de openbare te voorkomen. In het politierapport was voldoende duidelijk beschreven dat de actie voor schrikreacties, boze reacties, paniek of wanordelijkheden zou zorgen. De burgemeester zag geen alternatieven om deze actie op deze plaats en tijd door te laten gaan op een andere manier. De voorzieningenrechter zag dit ook niet en vond het op dit moment aannemelijk dat er gevaren waren voor de openbare orde en er geen alternatieven waren. De burgemeester mocht daarom de demonstratie verbieden. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af.**

Uitspraak 18: Rb. Midden-Nederland 4 juni 2018 (vzr.), ECIL:NL:RBMNE:2018:2504

Pegida deed bij de burgemeester een kennisgeving om op 4 juni 2018 van 20:00 tot 22:00 uur de demonstreren tegen de islamisering door toespraken te houden, spandoeken te laten zien en varkensvlees te barbecueën voor een moskee.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester besloot de demonstratie te verbieden met het oog op de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De burgemeester gaf aan dat er een vrees voor wanordelijkheden ontstond. Hij baseerde dit onder andere op een politierapport, waarin in kaart was gebracht wat er rond de demonstratie speelde en wat er kon spelen. De demonstratie vond plaats tijdens de ramadan, tijdens het avondgebed en het einde van de vastenperiode. Rond dit tijdstip zou het druk zijn rond de moskee. Het barbecueën van varkensvlees werd gezien als een ernstige en bewuste provocatie en kon leiden tot confrontaties.

Oordeel van de voorzieningenrechter

De burgemeester mocht de demonstratie verbieden op grond van het belang 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'. Het rapport van de politie was een voldoende onderbouwing voor een vrees voor wanordelijkheden. Vanwege een hoge verkeersdruk rond het avondgebed en een beperkte infrastructuur, was een adequaat optreden niet goed mogelijk, indien er zich inderdaad wanordelijkheden voor zouden doen. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af.**

Uitspraak 19: Rb. Rotterdam 19 oktober 2018 (vzr.), ECLI:NL:RBROT:2018:8658

Sinti wilde demonstreren tegen het gebrek aan standplaatsen door een groenstrook te bezetten met caravans in Spijkenisse. De verzoekers plaatsten op 1 oktober 2018 drie caravans en een vouwwagen op een groenstrook tussen woonwagenstandplaatsen. Zij verbleven daar vanaf dat moment.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester lastte de Sinti op 8 oktober 2018 de groenstrook te ontruimen en terug te brengen naar de stad zoals het eerst was. Dit hield in dat vuil moest worden verwijderd en het groen moest worden teruggebracht. De burgemeester beriep zich op een strijdigheid met het bestemmingsplan, en gaf aan dat het nodig was ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. In de buurt van de groenstrook was er namelijk overlast door open vuur, muziek en optrekkende motoren.

Oordeel van voorzieningenrechter

De burgemeester had aannemelijk gemaakt dat er sprake was van enige overlast, namelijk open vuur, muziek en optrekkende motoren. De voorzieningenrechter snapte dat dit vervelend was voor de omwonenden, maar dat soort overlast viel niet onder 'wanordelijkheden'. Die overlast was onvoldoende redenen om een demonstratie te beëindigen. De burgemeester had bij overlast van een demonstratie ook minder verstrekkende maatregelen ter beschikking. De voorzieningenrechter vond dat er geen grond was om de demonstratie te beëindigen. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening toe.**

Uitspraak 20: Rb. Rotterdam 25 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8742

Eisers wilden op 12 november 2016 06:00 tot 18:00 uur demonstreren in verband met de intocht van Sinterklaas. De demonstratie betrof een samenkomst van pro en anti-Zwarte Piet. De burgemeester besloot op 11 november 2016 dat deze demonstratie verboden was. Op 5 september 2017 verklaarde de burgemeester het bezwaar van de eisers ongegrond. De eisers stelde tegen deze beslissing beroep in.

Besluit van de burgemeester

Op basis van informatie bij de politie, was er bij de intocht een verhoogd dreigingsbeeld en werd er op voorhand al rekening gehouden met dat zowel voor- als tegenstanders van Zwarte Piet wilden demonstreren. Er konden naar aanleiding van deze demonstraties heftige reacties ontstaan. De AIVD liet weten dat er zowel extreemlinkse als extreemrechtse groeperingen van plan waren om naar de landelijke intocht te gaan, waarbij er een serieuze kans was dat zij een confrontatie met elkaar zouden zoeken. De burgemeester verbood de demonstratie met het oog op de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Oordeel van de rechter

De burgemeester kon oordelen dat er sprake was van een gerechtvaardigde vrees voor wanordelijkheden voor, tijdens en na de Sinterklaasintocht. Uit het dossier bleek namelijk voldoende dat er een verhoogd dreigingsbeeld was op wanordelijkheden. Bij de landelijke intocht zouden er veel kinderen aanwezig zijn. Deze kinderen konden terecht komen in een confrontatie tussen demonstranten en tegendemonstranten. Gelet op de aard, de omvang en de ernst van wanordelijkheden waarvoor gevreesd kon worden, en de beperkte politiecapaciteit op dat moment, had de burgemeester de demonstratie terecht verboden op grond van de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

De rechter verklaarde het beroep ongegrond.

Uitspraak 21: Rb. Den Haag 26 oktober 2018 (vzr.), ECLI:NL:RBDHA:2018:13982

Op 12 juni 2018 deed verzoekster een kennisgeving bij de burgemeester om op 29 september 2018 tussen 13:00 en 15:30 uur een demonstratie te houden tegen de verregaande invloed van de moskee op de omgeving. Tijdens deze demonstratie wilde zij met ongeveer 50 personen naar de moskee wandelen om hier vervolgens een toespraak te houden.

Besluit van de burgemeester

In overleg met de politie concludeerde de burgemeester dat er niet kon worden ingestemd met een demonstratie direct voor de moskee. Dit kon volgens de burgemeester niet vanwege het risico op wanordelijkheden en de zeer beperkte ruimte voor de moskee. De burgemeester had een andere locatie aangewezen. Op 16 oktober 2018 beperkte de burgemeester, mede gelet op een advies uitgebracht

door de politie, de demonstratie tot een statische demonstratie op 28 oktober 2018 tussen 13:00 en 15:30 uur. De politie maakte zich zorgen over de demonstratie, want er was onrust op social media en in de wijk. Ook waren er groeperingen tegenacties aan het plannen. Jongeren uit de wijk wilden actie ondernemen. Daarnaast was er die dag een groot evenement ter viering van een Turkse feestdag op dezelfde dag in een zalencentrum direct naast de locatie van de demonstratie. De burgemeester ontving drie kennisgevingen voor tegendemonstraties. De burgemeester stelde zich voor dat deze demonstranten naar dezelfde locatie zouden gaan.

Oordeel van de voorzieningenrechter

Volgens de voorzieningenrechter maakte de burgemeester voldoende aannemelijk dat er een vrees voor wanordelijkheden was. De burgemeester motiveerde voldoende waarom er gevreesd moest worden voor wanordelijkheden. De vrees op zich was geen grond om een demonstratie te verbieden, maar dit ook niet gebeurd in dit geval. De burgemeester wees een andere locatie aan waar een statische demonstratie kon worden gehouden. Hij onderbouwde voldoende dat de wanordelijkheden niet te beheersen zouden zijn op de voorgestelde route. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af.**

Uitspraak 22: Rb. Den Haag 21 november 2018 (vzr.), ECLI:NL:RBDHA:2018:13995

De verzoeksters plaatsten op 22 oktober 2018 een aantal caravans en vouwwagens op een grasveld. Dit grasveld lag tussen een aantal woonwagens in. Op 2 november 2018 deed de verzoekster een kennisgeving bij de burgemeester voor deze demonstratie. Het doel van de demonstratie was om een woonwagenkamp te krijgen op die locatie voor 17 plaatsen. Zij wilde pas stoppen met de demonstratie wanneer op papier stond dat er voor haar een plek kwam op het woonwagenkamp.

Besluit van de burgemeester

Op 14 november 2018 besloot de burgemeester een beperking op te leggen aan de demonstratie. De demonstratie diende beperkt te blijven tot de huidige omvang, zowel qua aantal demonstranten als aantal caravans. De demonstratie diende uiterlijk 21 november 2018 om 17:00 uur te zijn beëindigd. De burgemeester beriep zich op een vrees voor wanordelijkheden. Hij baseerde zich op eerdere ervaringen met demonstratieve tentenkampen.

Oordeel van de voorzieningenrechter

De burgemeester moest de gestelde vrees voor wanordelijkheden aannemelijk maken. Volgens de voorzieningenrechter kon de burgemeester zich niet alleen stellen op eerdere ervaringen met demonstratieve tentenkampen. Hij moest ook motiveren waarom in dit geval sprake was van een gerechtvaardigde vrees voor wanordelijkheden. Dit deed hij niet. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening toe.**

Uitspraak 23: Rb. Den Haag 22 november 2018 (vzr.), ECLI:NL:RBDHA:2018:14172

Pegida deed op 29 oktober 2018 een kennisgeving voor vijf demonstraties. Pegida wilde van maandag 19 november tot en met vrijdag 23 november 2018, iedere dag van 20:00 tot 23:00 uur, met 30 personen bij vijf verschillende moskeeën in Den Haag, demonstreren. Pegida wilde tegen de islamisering demonstreren met behulp van een spandoek, muziek, een beeldscherm en een podium.

Besluit van de burgemeester

Op 13 november 2018 besloot de burgemeester dat de demonstraties plaats dienden te vinden op de Koekamp in Den Haag. De demonstratie van 22 november 2018 moest plaatsvinden op het Rabbijn Maarsenplein in Den Haag. De tijdstippen bleven hetzelfde. Op basis van eerdere ervaringen met demonstraties van Pegida in zowel Den Haag, als Amsterdam, Rotterdam en Utrecht, was er een vrees voor wanordelijkheden die niet te beheersen waren. De demonstraties van Pegida hadden een provocatief karakter. Dit droeg bij aan de vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden. Bij vergelijkbare, eerdere demonstraties waren er confrontaties tussen demonstranten en tegendemonstranten. Dit leidde tot opstootjes tussen de demonstranten en confrontaties met de politie. Ook mensen die niets met de demonstraties te maken hadden, waren bij de wanordelijkheden betrokken geraakt.

Oordeel van de voorzieningenrechter

De burgemeester onderbouwde voldoende dat er gevreesd moest worden voor wanordelijkheden onder verwijzing naar eerdere ervaringen met demonstraties van Pegida. De vrees op zich was geen reden om de demonstratie te verbieden, maar de burgemeester wees een andere locatie aan, waar een statische betoging kon worden gehouden. De burgemeester spande zich genoeg in om een locatie in de nabije omgeving van de moskeeën te vinden. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af.**

Uitspraak 24: Rb. Limburg 29 november 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:11238

Verzoekers namen twee grote terreinen in gebruik door de terreinen met voertuigen en kampeermiddelen te bezetten. Het doel van deze demonstratie was meer aandacht vragen voor woonwagendstandplaatsen in de gemeente Maastricht.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester besloot op 16 oktober 2018 dat de verzoekers de bezetting voor vrijdag 19 oktober 2018 om 12:00 uur 's middags moesten beëindigen. Volgens de burgemeester bereikten de verzoekers hun doel; op 2 november 2018 zouden zij een gesprek hebben met de wethouder. De demonstratie was dus niet meer nodig en werd gezien als een verstoring van de openbare orde.

Oordeel van de voorzieningenrechter

In het bestreden besluit werd niet ingegaan op de belangen van artikel 2 Wom. Dit betekende dat de burgemeester zijn besluit gebrekkig motiveerde. Indien zich op korte termijn wel gezondheidsrisico's, verkeersproblemen of wanordelijkheden voor zouden doen, mocht de burgemeester deze aspecten in de beslissing op bezwaar betrekken. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening toe.**

Uitspraak 25: Rb. Limburg 5 maart 2019 (vzr.), ECLI:NL:RBLIM:2019:2138

Verzoekster was een belangenorganisatie en kwam op voor het recht op leven van ongeboren kinderen. Op 28 januari 2019 deed zij een kennisgeving bij de burgemeester. Zij wilde op 5 februari, 5 maart, 2 april, 7 mei, 4 juni, 2 juli, 6 augustus, 3 september, 1 oktober, 5 november en 3 december 2019 van 09:00 tot 11:30 uur kleine demonstraties houden in de vorm van een gebedswake bij de ingang van de abortuskliniek in Roermond.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester stelde op 1 februari 2019 beperkingen aan de demonstratie. Deze voorschriften werden gesteld in verband met het ingeschatte risico op wanordelijkheden, ter bescherming van de gezondheid en het belang van het verkeer.

Uit een mutatie van de politie van 17 april 2018 bleek dat de bezoekers van de abortuskliniek onheus bejegend werden. Dit kon leiden tot wanordelijkheden. In een brief van 27 februari 2019 van de directeur van de abortuskliniek stond dat de abortuskliniek niet wilde tornen aan het recht om te demonstreren. Maar, de bezoekers van de abortuskliniek dienden wel ongehinderd de kliniek te kunnen betreden. Er waren gevallen bekend van bezoekers die hevig ontdaan naar huis waren gegaan en niet op de afspraak waren verschenen nadat zij waren benaderd door deelnemers van de demonstratie.

Oordeel van de voorzieningenrechter

De voorzieningenrechter kon de burgemeester niet volgen wat betreft het belang van het verkeer. De verzoekster had namelijk in een eerdere e-mail aangegeven dat zij het verkeer niet wilde hinderen en de stoepen rondom de ingang van de abortuskliniek wilde betreden. De voorzieningenrechter oordeelde dat ook niet was gebleken op welke wijze de gezondheid van burgers of deelnemers van de demonstratie in gevaar zou komen, als er geen voorschriften aan de demonstratie werden gesteld. Wel stelde de burgemeester terecht dat het belang 'ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden' in het geding zou zijn. De burgemeester motiveerde voldoende dat met name het belang van de bezoekers van de abortuskliniek zich verzette tegen het demonstreren voor de ingang van de kliniek. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af.**

Uitspraak 26: Rb. Amsterdam 7 maart 2019 (vzr.), ECLI:NL:RBAMS:2019:1611

De verzoeker hield al een lange tijd op zaterdag en zondag pro-Palestina demonstraties op de Dam in Amsterdam en wilde dit blijven doen. Naast deze en andere pro-Palestina demonstraties, vonden er op dezelfde dagen ook pro-Israël demonstraties plaats op dezelfde locatie.

Besluit van de burgemeester

Op 1 februari 2019 besloot de burgemeester dat de verzoeker alleen op zondagen in de even weken op en rond de Dam in Amsterdam mocht demonstreren, maximaal 3 uur per dag. Volgens de burgemeester was dit in het belang van het verkeer en ter voorkoming van wanordelijkheden.

Oordeel van de voorzieningenrechter

De burgemeester stelde zich in redelijkheid op de bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden. Uit de rapporten van de politie en overgelegde filmopnames bleek dat de gelijktijdige aanwezigheid op de Dam van pro-Palestina en pro-Israël demonstranten leidde tot spanningen, overlast en ongeregelde heden. Uit informatie van de politie bleek dat de demonstranten zich steeds meer op onaanvaardbare wijze gedroegen, dat de demonstraties fysiek escaleerden en dat dit invloed had op iedereen die in de buurt was. Uit de informatie bleek dat er sprake was van een toenemende gegronde vrees dat dergelijke incidenten zich voor zouden blijven doen en mogelijk zouden verergeren. **De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af.**

Uitspraak 27: Raad van State 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1439

Op 8 maart 2012 besloot de burgemeester dat de demonstratie van Occupy Rotterdam uiterlijk 31 maart 2012 van het bordes van het WTC-gebouw moest verdwijnen. Op 23 maart 2012 besloot de burgemeester dat Occupy Rotterdam met ingang van 31 maart 2012 niet op het bordes van het WTC-gebouw mocht demonstreren tijdens het terrassen- en evenementenseizoen. Op 24 mei 2012 verklaarde de burgemeester het bezwaar tegen het besluit van 8 maart 2012 niet-ontvankelijk. Op 17 januari 2013 verklaarde de rechtbank Rotterdam het beroep van Occupy Rotterdam niet-ontvankelijk.

Besluit van de burgmeester

De burgemeester beëindigde de demonstratie van Occupy Rotterdam, omdat de demonstratie samenviel met de marathon van Rotterdam, de Roparun, het Zomerfestival en de Bavaria City Racing. De korpsleiding van de politie Rotterdam-Rijnmond adviseerde op 29 maart 2012 om de demonstratie te beëindigen. De veiligheid van de demonstranten en de veiligheid van het publiek tijdens de vier evenementen en de demonstratie, konden niet gewaarborgd worden in het kader van "crowd control". Gelet op eerdere ervaringen, werden er veel bezoekers verwacht. Er waren hierdoor drukke voetgangersstromen, die door een obstakel van de demonstratie nog drukker en ingewikkelder werden.

Ook vonden er eerder incidenten plaats rondom de demonstraties van Occupy Rotterdam. De burgemeester beriep zich op de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Oordeel van de Afdeling

De burgemeester motiveerde goed waarom de aanwezigheid van de demonstratie tijdens de vier evenementen tot wanordelijkheden zou leiden en dat voorkoming van deze wanordelijkheden een verbod en een beëindiging vorderde. Uit het advies van de korpsleiding van de politie Rotterdam-Rijnmond bleek dat de veiligheid van de demonstranten en het publiek niet gewaarborgd kon worden. Er waren vaker incidenten geweest rondom de demonstraties van Occupy Rotterdam en gelet op deze eerdere ervaringen, kon de demonstratie tijdens de vier evenementen leiden tot wanordelijkheden. **De Afdeling verklaarde het hoger beroep ongegrond.**

Uitspraak 28: Raad van State 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174

Op 21 december 2011 besloot de burgemeester beperkingen te stellen aan de demonstratie van Occupy Den Haag. Occupy Den Haag demonstreerde met een kampement op een gedeelte van het Malieveld in Den Haag. Op 22 februari 2012 besloot de burgemeester dat Occupy Den Haag het kampement diende te beëindigen. De burgemeester verklaarde de bezwaren ongegrond. In 2013 verklaarde de rechtbank Den Haag het beroep ongegrond.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester stelde beperkingen aan de demonstratie door het gebruik van open vuur, verwarming, kooktoestellen en gasflessen te verbieden, gelet op de brandveiligheid en de gezondheid. Op 15 december 2011 maakte één van de demonstranten bekend aan de burgemeester dat zij van plan waren het kampement uit te breiden door vijf tenten en meerdere kleine tenten, een gasstel en gaskachels, windbrekers, een EHBO-kar, een composeertoilet en vier grote spandoeken toe te voegen. De burgemeester stond dit niet toe. Op 22 februari 2012 besloot de burgemeester dat de voortzetting van het permanente verblijf met ingang van 29 februari 2012 was verboden. Het verblijf op het Malieveld kreeg een permanente vorm. Het kampement werd ter bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden beëindigd. Occupy Den Haag plaatste tegen de afspraken in meerdere en grotere objecten bij het kampement. Het aantal incidenten was ook gegroeid.

Oordeel van de Afdeling

De burgemeester beriep zich in redelijkheid op de bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden. Door het gebruik van gasstellen en gaskachels was er een brand- en explosiegevaar. Het kampement trok incidenten aan. De demonstranten zagen het veld steeds meer als eigen terrein en verschaften de politie geen toegang meer. Er was geen duidelijke organisatie en geen aanspreekpunt in het kamp. Er werd tegen de afspraken in gehandeld en daarnaast werd er geprobeerd water- en elektravoorzieningen

aan te leggen, open vuur en gasbranders in te zetten en een tractor met bouwkeet te plaatsen. Er was een gegronde vrees voor wanordelijkheden. **De Afdeling verklaarde het hoger beroep ongegrond.**

Uitspraak 29: Raad van State 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:899

Op 10 december 2012 stelde de burgemeester beperkingen aan de demonstratie van Occupy Den Haag. Op 28 juni 2013 verklaarde de burgemeester het bezwaar hiertegen ongegrond. Op 18 december 2013 verklaarde de rechtbank Den Haag het beroep ongegrond. Occupy Den Haag wilde vanaf 13 december 2012 doorlopend demonstreren door middel van een kampement. Er werden tussen de 30 en 300 demonstranten verwacht. Ook wilde Occupy Den Haag gebruikmaken van tenten, partytenten, megafoons, spandoeken, verwarming, kooktoestellen, kookgerei, veldbedden, dekens, dixi's, internet en middelen voor social media, accu's, aggregaten en zonnepanelen.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester stelde beperkingen aan de demonstratie. Het gebruik van de tenten en het vestigen van een kampement was niet toegestaan, een nachtelijk verblijf tussen 22:00 uur en 06:00 uur tijdens de demonstratie was niet toegestaan, het terrein moest iedere dag leeg opgeleverd worden en mocht niet in die omgeving gehouden worden. Door het gebruik van onder andere gasflessen, beriep de burgemeester zich op de bescherming van de gezondheid.

- *Ter bescherming van de gezondheid*

Gelet op eerdere demonstraties van Occupy Den Haag, zorgde het gebruikmaken van kooktoestellen en verwarming voor explosie- en brandgevaar. De gezondheid van de demonstranten diende beschermd te worden.

- *Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden*

De burgemeester beriep zich gezien eerdere ervaringen op de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Uit ervaringen bleek dat wanneer demonstranten voor onbepaalde tijd permanent willen verblijven en slapen, dat tot onvermijdelijke problemen leidde. Goed toezicht en toereikende handhaving was niet mogelijk. Daarnaast was gebleken dat Occupy Den Haag zich niet aan de afspraken hield. Er deden zich wanordelijkheden voor in de vorm van ernstige incidenten waarbij de politie en derden betrokken waren. De burgemeester vreesde voor wanordelijkheden, omdat de ingang van de demonstratie tegelijk viel met de mogelijke ontruiming van een ander kampement in Den Haag.

Oordeel van de Afdeling

De Afdeling oordeelde ten eerste dat de burgemeester zich niet op het standpunt mocht stellen dat de gezondheid beschermd diende te worden. Daarnaast was niet aannemelijk gemaakt dat de burgemeester zich op het standpunt mocht stellen dat de wanordelijkheden bestreden of voorkomen diende te worden.

- ***Ter bescherming van de gezondheid***

Dat er bij een eerdere demonstratie van Occupy Den Haag sprake was van brand- en explosiegevaar, en daarmee een gevaar voor de gezondheid ontstond, maakte niet dat om dit gevaar te voorkomen het noodzakelijk was om het kampement als geheel preventief te verbieden.

- ***Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden***

De burgemeester motiveerde niet deugdelijk dat het noodzakelijk was het kampement in zijn geheel preventief te verbieden, omdat de door hem genoemde eerdere kampementen tot wanordelijkheden leidden. Er kon niet bij voorbaat worden gesteld dat de voorgenomen demonstratie zou leiden tot wanordelijkheden.

De burgemeester mocht zich niet op het standpunt stellen dat de twee belangen een verbod vorderden. De burgemeester kon ook volstaan met lichtere maatregelen. **De Afdeling verklaarde het hoger beroep gegrond.**

Uitspraak 30: Raad van State 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569

Op 10 december 2012 stelde de burgemeester beperkingen aan een demonstratie van De Buitenkerk. Op 27 juni 2013 verklaarde de burgemeester het bezwaar ongegrond. Op 8 december 2012 maakte De Buitenkerk bekend bij de burgemeester dat er in de nacht van 12 op 13 december 2012 gedemonstreerd zou worden op de Koekamp in Den Haag. De Buitenkerk wilde buiten staan en slapen. Er werden 30 tot 300 deelnemers verwacht en er zou gebruik worden gemaakt van megafoons, versterk geluid, spandoeken, flyers, muziekinstrumenten, grote (party)tenten, verwarming, kooktoestellen, kookgerei, veldbedden, dekens, dixi's, draadloze internetapparatuur, accu's, aggregaten en zonnepanelen.

Besluit van de burgemeester

De burgemeester stelde beperkingen aan de demonstratie. Het vestigen van een tentenkamp was niet toegestaan, nachtelijk verblijf tussen 22:00 uur en 06:00 uur was niet toegestaan, het terrein moest iedere dag leeg worden opgeleverd en de demonstratie mocht niet op de Koekamp worden gehouden met het oog op de ontruiming van een tentenkamp nabijgelegen. De burgemeester beriep zich daarbij op de bescherming van gezondheid en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

- ***Ter bescherming van de gezondheid***

Uit eerdere ervaringen bleek dat het permanent verblijven en slapen in een kampement voor onbepaalde tijd kon leiden tot gezondheidsrisico's.

- ***Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden***

Uit eerdere ervaringen bleek dat bij een langdurig kampement goed toezicht en toereikende handhaving niet mogelijk waren. Ook bestond er de vrees dat de demonstranten zich niet zouden houden aan aanwijzingen, zoals het openhouden van tenten, het goed verlichten van tenten na donker

en dergelijke. De Buitenkerk stelde dat iedereen mag aansluiten, ook de uitgeprocedeerde asielzoekers van een kampement verderop. Bij eerdere demonstraties leidde dit tot problemen, en de kans op herhaling van deze problemen was dus groot. Er was nog een extra kans op wanordelijkheden, omdat het kampement start wanneer het kampement verderop ontruimd werd.

Oordeel van de Afdeling

De Afdeling oordeelde over de twee belangen.

- *Ter bescherming van de gezondheid*

De burgemeester mocht zich niet op het standpunt stellen dat het noodzakelijk was om het kampement te verbieden ter bescherming van de gezondheid. Eerder was er in strijd gehandeld met de voorschriften van de brandweer door open vuur in de tenten en het gebruikmaken van met brandstof gestookte apparaten. De GGD constateerde dat de hygiëne een voedselveiligheid niet gewaarborgd werden. Het betekende echter niet dat het ter voorkoming van die gevaren noodzakelijk was om het kampement geheel te verbieden.

- *Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden*

De burgemeester motiveerde niet deugdelijk dat een verbod noodzakelijk was, omdat de eerdere kampementen tot wanordelijkheden zouden hebben geleid. Aan de eerdere betogingen waren geen beperkingen gesteld waarmee de gestelde wanordelijkheden mogelijk waren voorkomen. Het stond niet vast dat de voorgenomen demonstratie zou leiden tot wanordelijkheden.

De burgemeester mocht zich niet op het standpunt stellen dat het de belangen een verbod vorderden. Het was namelijk niet gebleken dat de burgemeester niet met lichtere maatregelen had kunnen volstaan. **De Afdeling verklaarde het hoger beroep gegrond.**

Bijlage 4: Aanvullende schema's jurisprudentieonderzoek

Zaak	Code*	Zaak	Code*
ECLI:NL:RBSGR:2012:BV8402	1	ECLI:NL:RBAMS:2018:3407	16
ECLI:NL:RBUTR:2012:BW4734	2	ECLI:NL:RBMNE:2018:2504	17
ECLI:NL:RBAMS:2012:BY4471	3	ECLI:NL:RBROT:2018:2504	18
ECLI:NL:RBROT:2013:BY9428	4	ECLI:NL:RBROT:2018:8658	19
ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ2608	5	ECLI:NL:RBROT:2018:8742	20
ECLI:NL:RBDHA:2013:12101	6	ECLI:NL:RBDHA:2018:13982	21
ECLI:NL:RBDHA:2013:16319	7	ECLI:NL:RBDHA:2018:13995	22
ECLI:NL:RBDHA:2014:790	8	ECLI:NL:RBDHA:2018:14172	23
ECLI:NL:RBAMS:2014:227	9	ECLI:NL:RBLIM:2018:11238	24
ECLI:NL:RBDHA:2014:11596	10	ECLI:NL:RBLIM:2019:2138	25
ECLI:NL:RBDHA:2015:2789	11	ECLI:NL:RBAMS:2019:1611	26
ECLI:NL:RBDHA:2016:10932	12	ECLI:NL:RVS:2014:1439	27
ECLI:NL:RBDHA:2017:1704	13	ECLI:NL:RVS:2014:3174	28
ECLI:NL:RBDHA:2017:5500	14	ECLI:NL:RVS:2015:899	29
ECLI:NL:RBLIM:2018:3328	15	ECLI:NL:RVS:2015:1569	30

*Iedere zaak heeft een codenummer gekregen. In het schema hieronder zal worden aangegeven op welke belangen van artikel 2 Wom jo. artikel 9 lid 2 Gw de rechter de rechtmatigheid heeft beoordeeld. Door middel van de codes zal worden aangegeven in welke zaken de rechter zich op dit belang heeft gebaseerd en wat de grond voor het oordeel van de rechtmatigheid was.

Belangen art. 2 Wom jo. art. 9 lid 2 Gw	Zaak/code
Ter bescherming van de gezondheid	3, 5, 8, 9, 16, 23, 30
In het belang van het verkeer	14, 15
Ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30

Grond voor oordeel rechtmatigheid	Zaak/code
Andere maatregelen	14, 17, 19, 21, 29, 30
Doorgang	15, 16, 19, 25
Eerdere beperkingen	8
Eerdere ervaringen	7, 8, 9, 11, 12, 22, 23, 27, 29, 30
Inhoud	12, 13, 14
Motivatie	1, 2, 22, 24
Preventief	29, 30
Provocatief karakter	18, 23,
Risico/dreigingsbeeld	3, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 17, 20, 21
Vrees voor wanordelijkheden	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 23, 25, 26, 27, 28, 29
Winkelgebied/druk gebied	4, 7, 11, 12, 18, 27

Oordeel	Zaak/code
Rechtmatig	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 23, 25, 26, 27, 28
Onrechtmatig	1, 2, 13, 14, 19, 22, 24, 29, 30

Bijlage 5: Samenvatting rapport 'Geen winnaars'

In het rapport '*Geen winnaars*' werkte de Nationale ombudsman samen met de gemeentelijke ombudsman van Rotterdam. Zij deden onderzoek naar het aanhouden van 326 Feyenoord-supporters die wilden demonstreren tegen het bestuur van Feyenoord.

Op 21 februari 2016 wilden supporters van Feyenoord bij het Maasgebouw demonstreren tegen het bestuur van Feyenoord. De demonstratie was alleen op social media kenbaar gemaakt, dus niet bij de burgemeester van de gemeente Rotterdam.

Volgens de politie hadden de supporters bij de wedstrijden van Feyenoord op 28 januari 2016 en 31 januari 2016 al eerder geprobeerd bij het Maasgebouw te komen om hier te demonstreren tegen het bestuur. Op 11 februari 2016 kondigden de groep een protestmars aan op social media. Deze mars zou plaatsvinden voor de voetbalwedstrijd Feyenoord – Roda JC. De groep wilde verhuisdozen over de hekken van het Maasgebouw gooien. Omdat de overheid bang was voor ongeregelde heden, besloten de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de politiechef van de eenheid Rotterdam dat de demonstratiemars niet bij het Maasgebouw mocht komen. Indien de demonstranten wel bij het Maasgebouw zouden komen, zouden de demonstranten tegengehouden worden door de Mobiele Eenheid.

Ook besloten zij dit besluit niet kenbaar te maken aan de groep demonstranten. Zij waren er namelijk van overtuigd dat de demonstratie zou zorgen voor een 'aanzuigende' werking, en dit wilden zij voorkomen. De protestmars was begonnen en uiteindelijk stilgezet door de politie. Het voorste gedeelte van de groep demonstranten werd ingesloten door de politie. Uiteindelijk zijn er 326 supporters aangehouden.

De ombudsman toetste het optreden van de burgemeester, de politie en het Openbaar Ministerie aan de behoorlijkheidsnormen. In het kader van dit onderzoek waren dit voornamelijk het vereiste dat de grondrechten worden gerespecteerd, het vereiste van actieve informatieverstrekking, transparantie, fair play, goede samenwerking en goede voorbereiding.

De ombudsman vond het begrijpelijk dat de burgemeester het nodig vond om beperkingen te stellen aan de mars. Er waren namelijk onzekere factoren zoals het aantal deelnemers, het ontbreken van een organisator en omdat de supporters naar het Maasgebouw wilden om het aftreden van het bestuur te dwingen. De ombudsman oordeelde dat het niet behoorlijk is om ervoor te kiezen de beslissing niet te communiceren. Hij oordeelde dit om de volgende redenen:

- Op grond van de Wet openbare manifestaties moest de burgemeester de gestelde beperkingen zo snel mogelijk bekend maken. Als het bekend was gemaakt, had de politie ook een juridische grondslag gehad om op te treden tegen de demonstranten, als ze toch naar het Maasgebouw zouden trekken.

- In de week voor de protestmars waren er verschillende keren contacten geweest tussen de burgemeester, de politie en de supporters over de looproute. Er zijn toen nooit definitieve afspraken gemaakt. In de media waren er berichten die suggereerde dat de burgemeester toestemming had gegeven, deze suggesties weersprak de burgemeester niet.
- De ombudsman vond niet dat er sprake zou zijn van een aanzuigende werking, omdat er de dagen ervoor al volop media-aandacht was geweest. Er was toen allang bekend wie mee wilde doen aan de demonstratie. Ook als er sprake kon zijn van zo een werking en er een mogelijkheid tot escalatie was, dan moest de burgemeester gelet op het systeem van de Wet openbare manifestaties de beperkingen communiceren. De beperkingen gelden namelijk pas wanneer zij bekend zijn gemaakt.
- De supporters waren niet op de hoogte van de beperking en konden dus niet goed afwegen of zij wel of niet deel wilden uitmaken van de mars. Daarnaast werden de demonstranten ingesloten. De politie stelde de supporters dus niet in de gelegenheid om bijvoorbeeld terug te keren naar het stadion.
- Het risico bestond dat mensen in de demonstratie verzeild zijn geraakt zonder dat zij dit wilden. Het straatje waar de supporters werden ingesloten is namelijk een veel gebruikte doorgang om rond het stadion te lopen.

De Nationale ombudsman oordeelde dat de overheid in strijd had gehandeld met de behoorlijkheidsnormen van een goede voorbereiding, transparantie en actieve informatieverstrekking door de beperking niet te communiceren. De burgemeester moest dit wel doen. Dan was er ook een juridische grondslag geweest om op te treden wanneer de demonstranten toch naar het Maasgebouw gingen.

Bijlage 6: Het toetsingskader in een schema



**nationale
ombudsman**

Toetsingskader Demonstratierecht

Dit toetsingskader is een stappenplan voor de Nationale ombudsman. Dit stappenplan geeft de factoren aan waarop een demonstratie terecht beperkt, verboden of beëindigd kan worden.

Aard van de demonstratie

Voorbeelden wanordelijkheden:

- De demonstranten houden zich niet aan de afspraken die zijn gemaakt tussen hen en de burgemeester;
- Er is een reële kans op een confrontatie tussen demonstranten en tegendemonstranten;
- De boodschap van de demonstratie is provocatief;
- De in- en uitgang van een locatie wordt geblokkeerd;
- Er is kans op geweld/serieuze problemen.

Eerdere ervaringen

De burgemeester mag eerdere ervaringen gebruiken om:

- Het demonstratierecht te beperken, maar moet wel motiveren waarom er een strijd zal zijn met één van de belangen;
- In te schatten hoe de demonstratie gefaciliteerd kan worden.
- Eerdere ervaringen op zichzelf mogen geen reden zijn om een demonstratie preventief te verbieden om gevaren te voorkomen.

Motivatie

De motivatie moet bestaan uit:

- Een toelichting op zijn besluit;
- De afweging of er andere maatregelen mogelijk zijn;
- De motivatie moet transparant en toetsbaar zijn.
- De motivatie mag geen betrekking hebben op vooroordelen of de inhoud van de demonstratie.

Toegankelijkheid

Op de toegankelijkheid van de omgeving wordt gelet wanneer:

- De in- of uitgang van een bijzondere locatie wordt geblokkeerd (Bijvoorbeeld een gevangenis, een kliniek of een religieus gebouw);
- De demonstratie zal plaatsvinden in een druk winkelgebied of een ander druk bezocht gebied.

