

LIBERTAS IN LIMITE

Van vreedzaam verzet tot openbare ordeverstoring. Wanneer demonstreren schuurt, waar ligt dan de grens van het demonstratierecht?



LIBERTAS IN LIMITE

Van vreedzaam verzet tot openbare ordeverstoring. Wanneer demonstreren schuurt, waar ligt dan de grens van het demonstratierecht?

De afbeelding op de voorpagina betreft een stockfoto die uitsluitend ter illustratie is opgenomen.

MASTERSCRIPTIE

Auteur: mr. J.B.G. (Juliëtte) Onida

Studentnummer: 1035318

Instelling: Radboud Universiteit

Opleiding: Master Politiek en Parlement

Scriptiebegeleider: dr. H. (Heleen) Blommers

Datum: 15 juni 2025

Woorden: 15.178

“Het recht van vergadering is niets meer dan een werktuig, waarmede onruststokers de grondslagen van den staat en de welvaart der maatschappij heimelijk en in het openbaar hebben ondermijnd.”

- Christophel Meijer Nap
Kamerhandelingen II 1848, 660.

VOORWOORD

Met trots presenteer ik deze masterscriptie als het resultaat van mijn studie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen binnen de opleiding Politiek en Parlement. Dit onderzoek heeft zich gericht op de wetsgeschiedenis van de Wet Openbare Manifestaties en hoe deze geschiedenis duiding kan geven aan het actuele debat. Een onderwerp dat zowel academisch uitdagend als maatschappelijk relevant is gebleken.

Graag zou ik mijn scriptiebegeleider, Heleen Blommers, willen bedanken voor de begeleiding en feedback gedurende het gehele proces. Daarnaast wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun en aanmoediging.

Juliëtte Onida
Nijmegen, 15 juni 2025

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	4
INHOUDSOPGAVE	4
LIJST MET AFKORTINGEN	7
HOOFDSTUK 1 - INLEIDING	8
1.1. <i>Aanleiding</i>	8
1.2. <i>Status quaestionis</i>	9
1.3. <i>Probleemstelling</i>	11
1.4. <i>Onderzoeksvraag</i>	12
1.5. <i>Structuur en methode</i>	12
1.6. <i>Afbakening van het onderzoek</i>	15
HOOFDSTUK 2 – REGELS VOOR RUMOER	16
2.1. <i>Inleiding</i>	16
2.2. <i>De algehele Grondwetsherziening van 1983</i>	18
2.3. <i>Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen voor het ontstaan van de WOM</i>	19
2.3.1. <i>Demonstraties en onrust in de jaren '70 en '80</i>	19
2.3.2. <i>Juridisch en politiek debat rondom de invoering van de WOM</i>	20
2.4. <i>De juridische verankering van het demonstratierecht</i>	25
2.4.1. <i>Artikel 9 Grondwet</i>	26
2.4.2. <i>De systematiek van de WOM</i>	26
2.4.3. <i>Europese invloed op het demonstratierecht</i>	27
2.5. <i>Tussenconclusie</i>	28
HOOFDSTUK 3 – VAN INVOERING TOT HEROVERWEGING	30
3.1. <i>Inleiding</i>	30
3.2. <i>De eerste jaren na de invoering (1988-1995)</i>	31
3.3. <i>Juridische inkadering en rechterlijke interpretatie (1995-2005)</i>	34
3.4. <i>Politieke en beleidsmatige ontwikkelingen rond de WOM (2005-2015)</i>	36
3.5. <i>De hernieuwde politieke aandacht en evaluatie van de WOM (2015)</i>	38
3.5.1. <i>Manifestatiebegrip</i>	39
3.5.2. <i>Kennisgevingsvereiste</i>	39
3.5.3. <i>Integrale verboden naar plaats en tijd</i>	39
3.5.4. <i>Reactie op de evaluatie</i>	40
3.6. <i>Tussenconclusie</i>	45
HOOFDSTUK 4 – HEROPLEVING VAN HET DEMONSTRATIEDEBAT	46
4.1. <i>Inleiding</i>	46
4.2. <i>Demonstratierecht in een veranderd maatschappelijk klimaat (2015-2020)</i>	47

4.3.	<i>De coronacrisis en polarisatie (2020-2025)</i>	49
4.4.	<i>Wetsvoorstellen: een nieuwe richting voor de WOM?</i>	52
4.5.	<i>Tussenconclusie</i>	53
HOOFSTUK 5 - CONCLUSIE		56
5.1.	<i>Inleiding</i>	56
5.2.	<i>Samenvatting</i>	56
5.3.	<i>Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag</i>	58
Bibliografie		60
	<i>Primaire bronnen</i>	60
	<i>Secundaire bronnen</i>	62

LIJST MET AFKORTINGEN

AA	Ars Aequi
AD	Algemeen Dagblad
Afl.	Aflevering
Art.	artikel
Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDA	Christen-Democratisch Appèl
D66	Democraten 66
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Gemw	Gemeentewet
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
GW	Grondwet
HR	Hoge Raad der Nederlanden
jo.	juncto
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NTER	Nederlands tijdschrift voor Europees Recht
nr.	nummer
MvT	Memorie van Toelichting
p.	pagina('s)
PvdA	Partij van de Arbeid
PSP	Pacifistisch Socialistische Partij
SR	Wetboek van Strafrecht
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WOM	Wet Openbare Manifestaties

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1.1. Aanleiding

In een democratie is het recht om te demonstreren een onmisbaar fundament voor de uiting van maatschappelijke en politieke onvrede. Echter, de laatste jaren is te zien dat de grenzen van dit grondrecht steeds vaker ter discussie staan in het publieke en politieke debat. Recente gebeurtenissen, zoals de demonstraties tegen de langstudeerboete, de wereldwijde protesten tegen de oorlog in het Midden-Oosten, de acties van Kick Out Zwarte Piet en stakende hoogleraren illustreren de maatschappelijke relevantie van het demonstratierecht en de spanningen die hierbij kunnen ontstaan.¹

In Nederland kennen we in artikel 9 Grondwet (hierna: ‘**Gw**’) het recht om te demonstreren. Dit is een grondrecht, dit houdt in dat men te allen tijde het recht heeft om zich te verenigen en betogen. Een grondrecht mag onder expliciete voorwaarden worden ingeperkt. Deze inperking is gegeven in lid 2 van artikel 9 Gw: *De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.*. Hoewel artikel 9 Gw het recht op demonstratie als grondrecht beschermt, biedt de Wet Openbare Manifestaties (hierna: ‘**WOM**’) burgemeesters de bevoegdheid om dit recht onder strikte voorwaarden in te perken. Het huidige maatschappelijke en politieke debat, gevoegd door recentelijke demonstraties die als ontwrichtend worden ervaren, legt een vergrootglas op de vraag of de bestaande wettelijke kaders nog toereikend zijn.

Op woensdag 22 januari 2025 heeft de Tweede Kamer een debat gevoerd over het demonstratierecht, waarbij de vraag centraal stond: *zitten er grenzen aan een demonstratie als deze ontwrichtende gevolgen heeft of de nationale veiligheid in het gedrang komt?*²

¹ E. Jonk, ‘Demonstratie tegen langstudeerboete: ‘Bang dat jongeren niet meer aan een opleiding beginnen’, *Metro* 18 oktober 2024. T. Dominicus, ‘Protesten in Amsterdam en andere wereldsteden tegen oorlog in het Midden-Oosten’, *Het Parool* 5 oktober 2024. ‘Kick Out Zwarte Piet trekt het land in: vier demonstraties aangekondigd’, *Hart van Nederland* 4 november 2024. I. Rubio, ‘Hoogleraren door hele land leggen werk neer uit protest tegen bezuinigingen’, *AD* 5 maart 2025.

² *Kamerhandelingen II* 22 januari 2025 nr. 34324.

Dit debat toont een duidelijke politieke polarisatie: waar de rechterzijde pleit voor verdere inperking van het demonstratierecht en strafrechtelijke vervolging van demonstranten,³ meent de linkerzijde dat de huidige WOM en jurisprudentie reeds voldoende instrumenten bieden om wanordelijkheden tegen te gaan.⁴

1.2. Status quaestionis

De WOM, in werking getreden op 20 april 1988, vormt de juridische basis voor de regulering van openbare manifestaties in Nederland. De wet beoogt een evenwicht te bewaren tussen het grondwettelijk verankerende recht op vrijheid van vergadering en betoging (artikel 6 en 9 Grondwet) en de noodzaak tot handhaving van de openbare orde, veiligheid en gezondheid. Hoewel de WOM een vaak terugkerende rol heeft in zowel het politieke als maatschappelijke debat, is de historiografische aandacht voor de wetsgeschiedenis van de WOM opvallend beperkt. De bestaande literatuur over de WOM is overwegend juridisch-dogmatisch van aard.

Jurist Reiner de Winter heeft bij de totstandkoming van de WOM vele artikelen geschreven of ondersteuning geboden aan wetenschappelijke artikelen. Zijn artikelen gepubliceerd in het *Nederlands Juistenblad* zijn van grote invloed geweest op het juridische debat. In de jaren voorafgaand aan de invoering van de WOM heeft hij vele kritieken geuit over het wetsvoorstel. Sommige voorstellen die hij in de artikelen heeft geïntegreerd zijn door de politiek overgenomen en heeft de WOM op sommige punten gewijzigd.

Juristen Berend Roorda, Jon Schilder en Jan Brouwer specialiseren zich in het demonstratierecht en hebben de afgelopen jaren uitgebreid gepubliceerd over de WOM en haar praktisch uitwerking, vaak met een focus op actuele juridische vraagstukken en knelpunten. Daarnaast annoteren zij veel arresten, wat een waardevolle aanvulling vormt voor de aangehaalde jurisprudentie in dit onderzoek. Hun expertise heeft geresulteerd in twee belangrijke rapporten: *Evaluatie Wet Openbare Manifestaties (2015)*, waarin alle cruciale

³ Partijvoorzitter Joost Eerdmans van JA21 zei het volgende in dit debat: ‘Maandag is men Tata Steel binnengedrongen. Op 25 januari staat er weer een nieuwe XR-demonstratie gepland voor de deur van ING. Hoelang blijft dit kabinet, ondanks deze mooie woorden, gedogen dat er strafbare regels worden overtreden? Het maakt niet uit of dat uit de Wegenverkeerswet, de WOM of de Politiewet is; die worden allemaal overtreden. Ik heb het allemaal opgesomd. Elke keer, bijna elke week, worden weer diverse regels overtreden. De politie komt en haalt ze na verloop van tijd weg, met een slijptol erbij en een busje dat klaarstaat, en dan is het even zwaaien naar de mensen.’. *Kamerhandelingen II* 22 januari 2025 nr. 34324, blz. 64.

⁴ *Kamerhandelingen II* 22 januari 2025 nr. 34324, blz. 67.

aspecten van de WOM, inclusief ontstaansgeschiedenis, zijn belicht en een vervolgrapport uit 2021, getiteld *Recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken, voldoet de Wet Openbare Manifestaties aan de eisen van de tijd*.⁵ Dit vervolgrapport is geschreven naar aanleiding van veranderingen in het demonstratieklimaat en de betreffende jurisprudentie. In deze rapporten formuleren zij fundamentele vragen over de WOM, waarin zij wijzen op onduidelijkheden in de wettekst die leiden tot uiteenlopende rechtspraak of zelfs wettelijke lacunes.⁶ De overkoepelende boodschap in beide rapporten is de nadruk op het demonstratierecht als fundamenteel recht dat door de overheid beschermd en gefaciliteerd dient te worden. Tegelijkertijd erkennen zij dat demonstraties spanningen kunnen oproepen en dat regulering noodzakelijk is, waarbij echter wordt gewaarschuwd dat beperkingen alleen gelegitimeerd zijn indien zij strikt voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Hun analyses richten zich derhalve op de vraag of de WOM in haar huidige vorm voldoende rechtszekerheid biedt en demonstranten daadwerkelijk de bescherming verschaft die zij op basis van het recht op vrijheid van vergadering en betoging behoren te krijgen.

De reeks *Tekst & Commentaar* biedt een artikelsgewijze toelichting op de WOM, waarin zowel de wetsgeschiedenis als de rechtspraak en literatuur worden besproken.⁷ Deze uitgave vormt een essentiële bron voor de juridische duiding van de WOM en is dan ook een belangrijke referentie geweest voor de analyse van de wet en haar toepassing in dit onderzoek.

Hoewel het recht op betoging een fundamenteel onderdeel van de democratische rechtstaat vormt en de WOM frequent onderwerp is van juridische en politieke discussie, is de historiografie van deze wet opvallend onderbelicht gebleven. Een systematische geschiedschrijving van haar oorsprong, context en evolutie ontbreekt in de literatuur. De bestaande studies over de WOM zijn overwegend vanuit een juridisch perspectief geschreven, zoals te zien is in handboeken, wetenschappelijke tijdschriftartikelen en de commentaren zoals *Tekst & Commentaar*. Deze beschouwingen richten zich primair op de uitleg van de wet en de beoordeling van rechtspraak. Echter, politiek-historische analyses van het wetgevingsproces, de onderliggende motieven van wetgever en bestuur en de bredere politieke en maatschappelijke debatten die de WOM hebben gevormd, zijn afwezig. Dit duidt op een heldere

⁵ . Roorda, J.G. Brouwer, A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*. Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Den Haag: 2015); B. Roorda, J.G. Brouwer, A.E. Schilder, *Recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken, voldoet de Wet Openbare Manifestaties aan de eisen van de tijd*. Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Den Haag: 2021).

⁶ B. Roorda, J.G. Brouwer, A.E. Schilder, *Recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken, voldoet de Wet Openbare Manifestaties aan de eisen van de tijd*. Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Den Haag: 2021), 10 – 14.

⁷ B. Roorda, *Tekst en Commentaar Openbare orde en veiligheid, commentaar op WOM* (Den Haag: 2024).

kennislacune op het snijvlak van rechtsgeschiedenis en politieke geschiedenis. Deze lacune omvat niet alleen het juridische kader, maar ook de politieke en maatschappelijke factoren die dit kader hebben beïnvloed. Dit onderzoek heeft derhalve beoogd deze leemte in de wetenschappelijke literatuur op te vullen door de WOM vanuit een geïntegreerd politiek-historisch en juridisch perspectief te onderzoeken.

1.3. Probleemstelling

Bij een verstoring van de openbare orde mag een demonstratie worden ingeperkt of zelfs verboden. Dit is een bevoegdheid die de burgemeester toekomt. De burgemeester mag zich echter niet bemoeien met de inhoud van de demonstratie, zelfs niet als hiertoe vijandige reacties ontstaan of tegendemonstratie. De burgemeester heeft op dat punt een inspanningsverplichting om de demonstratie in goede orde te laten verlopen. Hij kan dit doen door bijvoorbeeld te zorgen voor meer politie-inzet, indien de politiecapaciteit onvoldoende is, kan een demonstratie mogelijk worden verboden. De burgemeester heeft deze bevoegdheden verkregen op basis van de WOM. In de WOM zijn expliciete redenen opgenomen waarom een demonstratie verboden kan worden gesteld.

Tegenwoordig is het demonstratierecht weer volop in het nieuws: moet het demonstratierecht verder worden ingeperkt, of hebben de burgemeesters voldoende middelen om een demonstratie in te perken of verbieden? Hubert Bruls, burgemeester van gemeente Nijmegen, geeft te kennen voldoende rechtsmiddelen te hebben op basis van de WOM. Zo heeft hij bij de Palestina-protesten op Radboud Universiteit veel beperkingen ingesteld. Bruls heeft hierbij een plek en tijdstip aangegeven waar gedemonstreerd mag worden.⁸ Verder was het verboden om kampementen op te slaan en blokkades op te werpen. Dit zijn voorbeelden van inperkingen op de grond van de WOM.

De toenemende spanning tussen het grondwettelijke demonstratierecht en de openbare orde roept de vraag op naar de historische ontwikkeling van de WOM. Hoewel het huidige debat over de grenzen van het demonstratierecht sterk actueel is, blijft het onduidelijk in hoeverre de hedendaagse discussies parallellen vertonen met eerdere perioden van spanning rondom dit recht en welke politieke en maatschappelijke overwegingen destijds bepalend waren voor de

⁸ M. Suijkerbuijk, 'Bruls grijpt stevig in bij protest op universiteit, is dat terecht? 'Vier weken lang heel tolerant geweest', *De Gelderlander* 10 juni 2024. Zie in dit kader ook *Kamerhandelingen II* 22 januari 2025 nr. 34324, blz. 45.

totstandkoming van aanpassing van de WOM. Deze scriptie adresseert de noodzaak om de historische context van de WOM te doorgronden om een dieper inzicht te verkrijgen in de evolutie van het demonstratierecht.

1.4. Onderzoeksvraag

Gezien de geschetste lacune en de maatschappelijke relevantie is de centrale onderzoeksvraag van deze scriptie geformuleerd als:

Hoe heeft de Wet Openbare Manifestaties zich tussen 1986 en 2025 ontwikkeld en hoe draagt deze geschiedenis bij aan een beter begrip van het actuele demonstratiedebat?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, stel ik de volgende drie deelvragen, waarbij elke deelvraag in een afzonderlijk hoofdstuk wordt behandeld:

1. Waarom achtte de regering het noodzakelijk om de WOM in 1988 in te voeren en hoe zag deze wet er destijds uit?
2. Hoe heeft het politieke en juridische debat over de WOM zich ontwikkeld tussen 1988 en 2015?
3. Waarom is er na 2015 een heropleving van het demonstratiedebat?

1.5. Structuur en methode

Om tot een gedetailleerd antwoord op de onderzoeksvraag ‘*Hoe heeft de Wet Openbare Manifestaties tussen 1986 en 2025 zich ontwikkeld en hoe draagt deze ontwikkeling bij aan een beter begrip van het actuele demonstratiedebat*’, te komen is deze scriptie als volgt opgebouwd. Het onderzoek is uitgevoerd middels een politiek-historische en juridische benadering, waarbij wetgevingsprocessen, parlementaire debatten, juridische literatuur, jurisprudentie en relevante maatschappelijke contexten zijn geanalyseerd.

Hoofdstuk twee (*Regels voor rumoer*) heeft de politieke, juridische en maatschappelijke ontwikkeling van de totstandkoming van de WOM beschreven. De periode die in dit hoofdstuk centraal heeft gestaan, is 1986 tot en met 1988. Dit tijdvak is gekozen omdat in het politieke vergaderjaar 1985-1986 de WOM voor het eerst in het politieke debat is besproken en de wet

in 1988 is ingevoerd.⁹ Verder heeft dit hoofdstuk de juridische verankering van het demonstratierecht op zowel Europees als Nederlands niveau geduid, waarbij ook de juridische grenzen aan het demonstratierecht zijn aangegeven.

Ter beantwoording van de deelvraag ‘*Waarom achtte de regering het noodzakelijk om de WOM in 1988 in te voeren en hoe zag deze wet er destijds uit?*’ zijn Kamerstukken en Kamerhandelingen geanalyseerd om het wetgevingsproces en de parlementaire debatten te beschrijven. Daarnaast is de juridische literatuur uit die periode bestudeerd om de heersende juridische opvattingen over het demonstratierecht te duiden. Krantenartikelen uit Delpher zijn geraadpleegd om de maatschappelijke context te duiden, met een focus op termen als ‘demonstratie’, ‘manifestatie’ en ‘protest’. Voor de juridische verankering van de WOM is de relevante wet- en regelgeving in kaart gebracht, met name artikel 9 Grondwet, de WOM en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens 1950. Dit hoofdstuk heeft als doel gehad de redenen voor de totstandkoming van de WOM en het verloop van het debat hierover in kaart te brengen.

Hoofdstuk drie (*Van invoering tot hervorming*) is ingegaan op de jaren na de invoering van de WOM. De periode van 1988 tot en met 2015 heeft in dit hoofdstuk centraal gestaan. Deze periode is gekozen om inzichtelijk te maken hoe het debat gedurende deze tijd zich heeft ontwikkeld en welke oorzaken geleid hebben tot de evaluatie van de WOM in 2015.

Ter beantwoording van de deelvraag, ‘*Hoe heeft het politieke en juridische debat over de WOM zich ontwikkeld tussen 1988 en 2015?*’ zijn Kamerstukken en Kamerhandelingen onderzocht om de politieke context in deze periode te duiden, met specifieke aandacht voor eventuele wijzigingen in de WOM of debatten over de juridische literatuur en/of jurisprudentie.

Voor de jurisprudentie zijn online bronnen zoals www.rechtspraak.nl geraadpleegd, waarbij gezocht naar de termen ‘demonstratie’ en ‘openbare orde’ binnen de tijdsperiode 1988 tot en met 2015. Voor de Europese rechtspraak is <https://hudoc.echr.coe.int/> geraadpleegd met de zoektermen “demonstration” en “freedom of peaceful assembly”. Het *Nederlands Juristenblad*

⁹ *Kamerstukken II* 1985/86, nr. 19 427, nrs. 1- 2, p. 1.

heeft een grote rol van betekenis gehad voor de juridische literatuur, gezien de vele artikelen over het demonstratierecht en de werking van de WOM.¹⁰

Hoofdstuk vier (*Heropleving van het demonstratierecht*), heeft de periode 2015 tot en met 2025 centraal gesteld. Deze periode is van belang omdat hierin een duidelijke opleving van het demonstratiedebat zichtbaar is geworden, mogelijk mede door de evaluatie van 2015.

Dit hoofdstuk heeft de deelvraag, ‘*Waarom is er na 2015 een heropleving van het demonstratiedebat?*’ beantwoord. Hierbij is specifiek ingezoomd op de vraag of de heropleving is voortgekomen uit de evaluatie van de WOM, of dat andere maatschappelijke en politieke ontwikkelingen hiertoe hebben geleid. Daarnaast is het actuele debat besproken, inclusief wetsvoorstellen en moties.

Ter beantwoording van de deelvraag zijn Kamerstukken en Kamerhandelingen onderzocht om de politieke debatten te duiden, met een focus op de in 2024 en 2025 ingediende wetsvoorstellen en moties. Voor de duiding van de maatschappelijke context zijn krantenartikelen via Delpher en LexisNexis geraadpleegd, met zoektermen als ‘demonstratie’, ‘manifestatie’ en ‘protest’.

Hoofdstuk vijf (*Conclusie*) heeft zich gericht op de conclusie van dit onderzoek. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen samengevat en is de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Hierbij is gereflecteerd op de ontwikkelingen in het politieke debat, de jurisprudentie en de publieke respons op het demonstratierecht. Verder is uiteengezet hoe de historie van de WOM bijdraagt aan een beter begrip van het actuele debat.

De centrale veronderstelling van deze scriptie is dat inzicht in de historische ontwikkeling van de WOM noodzakelijk is om hedendaagse spanningen en discussies over demonstratievrijheid beter te begrijpen en duiden. Met dit onderzoek is beoogd een specifieke lacune in de politiek-historische en juridische literatuur op te vullen door de geschiedenis van de WOM te beschrijven vanuit zowel een historisch als een juridisch perspectief. Deze invulling van de lacune is van belang om het actuele debat rondom de regulering van de openbare manifestaties te verdiepen vanuit een historisch perspectief.

¹⁰ Enkele voorbeelden hiervan zijn: “Demonstratierecht in de knel”, *NJB* 27 maart 2023. “Demonstratierecht onder druk door aanhouding A12-demonstranten”, *NJB* 6 februari 2023. “Demonstreren: een schurend grondwet”, *NJB* 19 maart 2018. Michiel Bot, Demonstratievrijheid en democratie”, *NJB* 28 november 2017. A. Bood, “Handhaving van de openbare orde bij demonstraties”, *NJB* 24 april 2017. “Grenzen demonstratierecht”, *NJB* 29 april 2024.

1.6. Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek heeft zich gericht op de wetsgeschiedenis van de WOM, specifiek de periode van haar politieke voorbereiding vanaf 1986 tot en met het actuele debat in 2025. Deze tijdsperiode is gekozen om zowel de context van de totstandkoming als de latere ontwikkelingen in wetgeving, jurisprudentie en publieke discussie te omvatten, waarbij de evaluatie van de WOM in 2015 een belangrijk scharnierpunt heeft gevormd. Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op de interactie tussen politieke, juridische en relevante maatschappelijke factoren die de wetsgeschiedenis van de WOM hebben beïnvloed. De primaire focus heeft daarbij gelegen op parlementaire debatten, juridische interpretaties en de publieke respons op demonstraties. Analyse van de uitvoering van de wet door lokale overheden is buiten dit onderzoek gehouden, tenzij deze direct de wetsgeschiedenis hebben beïnvloed.

HOOFSTUK 2

REGELS VOOR RUMOER

Periode van 1986 tot en met 1988

2.1. Inleiding

Na de revolutie van de Republiek der Nederlanden hebben de afgevaardigden in een Statenvergadering van Holland naar het Franse model de volgende bepaling opgenomen¹¹: *‘Dat het ieder dus geoorloofd is zijne gedachte en gevoelens aan andere te openbaren, hetzij door de Drukpers, of op eenige andere wijze’*.¹² De andere provinciën volgden met soortgelijke verklaringen. Het recht van vergadering is in de constitutie van 1801 verdwenen. Wel stond in de algemene beginselen een algemene bepaling in artikel 3: *“Een ieder kan doen en verrichten alles, wat hem behaagt, maar blijft wegens alle zijne daden, zoowel als wegens het verspreiden zijner gevoelens verantwoordelijk volgens de Wet.”*¹³ Na de val van het Napoleontische régime en de wedergeboorte van een onafhankelijk Nederland ontstond hiermee ook een nieuwe Grondwet.¹⁴ Onder invloed van de Belgische leider der Staatscommissie werden de grondrechten in 1815 uitgebreid. Het recht op vergadering was echter nog niet in de grondrechten beschreven. De revolutie lag nog vers in het geheugen, waardoor het recht op vergadering als een gevaarlijke theorie werd gezien.¹⁵ Het recht van vergadering heeft voor 1848 niet bestaan. Bij de Grondwetsherziening in 1848¹⁶ werd het recht op vergadering in artikel 10 erkend: *“Het regt der ingezetenen tot vereeniging en vergadering wordt erkend. De wet*

¹¹ G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland*, (Zwolle: 1936), 15

¹² Naar de tekst van de Franse Grondwet: « Le droit de manifester sa pensée et ses opinions, soit par la voie de la presse, soit de toute autre manière, le droit de s'assembler paisiblement, le libre exercice des cultes, ne peuvent être interdits. - La nécessité d'énoncer ces droits suppose ou la présence ou le souvenir récent du despotisme. » Gek genoeg stond in de Franse Grondwet wel de uitdrukkelijke erkenning van het vergaderrecht en is er kennelijk voor gekozen om dit niet uitdrukkelijk op te nemen in de Nederlandse Grondwet.

¹³ H. J. IJzoides, *Het recht van vergadering* (Zwolle: 1938), 3.

¹⁴ H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet. Deel I 1814*, (Den Haag: 1908), 8.

¹⁵ H. Tellegen, *Overzicht van het totstandkomen der Grondwet van 1814* (Diss. Groningen: 1912), 95.

¹⁶ Koning Willem II deed tijdens de Grondwetsherziening van 1848 een opvallende mededeling. Terwijl de negen mannen die betrokken waren bij de herziening geen belangstelling hadden voor het recht van vergadering, voornamelijk vanwege de nasleep van de Februari Revolutie in Parijs die heel Europa had beïnvloed, zei de koning het volgende: *«Un homme qui de très conservatif est devenu en 24 heures très libéral»*. Hiermee sprak hij zijn wens uit om de Grondwet op dit punt te herzien. Deze directe interventie van de koning leidde ertoe dat de ministers hun ontslag indienden, aangezien zij gepasseerd waren in het proces van de grondwetsherziening.

regelt en beperkt de uitoefening van dat recht in het belang der openbare orde.”, volgens de memorie van toelichting werd hier slechts een recht bevestigd, dat feitelijk reeds bestond.¹⁷ Waarbij later de woorden ‘*De wet regelt en beperkt*’ zijn toegevoegd.¹⁸ Sinds de Grondwetsherziening van 1848 is het recht van vergadering een bestaand grondrecht. De Grondwet heeft een algehele herziening gehad in 1983, daarvoor waren er slechts enkele wijzigingen in de Grondwet. Deze wijzigingen zagen niet op het recht van vergadering, maar behelsde andere grondwettelijke wijzigingen.¹⁹

De totstandkoming van de WOM roept fundamentele vragen op over haar grondslag en de daaraan liggende motieven. Was de invoering van de wet primair een reactie op de toenemende maatschappelijke onrust en de behoefte aan een effectievere regulering van demonstraties door de lokale overheid, of veeleer een onvermijdelijk gevolg van de in 1983 doorgevoerde Grondwetsherziening en daarin vastgelegde beperkingssystematiek voor grondrechten? Dit hoofdstuk heeft daarom onderzocht hoe de politiek destijds heeft gedacht over de invoering van de WOM en of er een significant verschil in politieke opvattingen bestond bij de behandeling van de wet, bijvoorbeeld tussen politiek links en rechts, of dat er een brede consensus was over de noodzaak en de inhoud van de regulering. Dit hoofdstuk heeft deze vragen beantwoord door de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen die hebben geleid tot de totstandkoming van de WOM nauwkeurig te analyseren.

In dit hoofdstuk staat de deelvraag centraal: ‘*Waarom achtte de regering het noodzakelijk om de WOM in 1988 in te voeren en hoe zag deze wet er destijds uit?*’ De focus ligt op de periode 1986-1988, waarin de WOM voor het eerst onderwerp werd van politiek debat. Dit hoofdstuk heeft de aanleidingen voor de wet en de reacties van politieke en maatschappelijke actoren op de invoering onderzocht. Om tot een onderbouwd antwoord op de deelvraag te komen, zijn de volgende paragrafen behandeld: eerst is de algehele Grondwetsherziening van 1983 besproken (§2.2). Daarna is ingegaan op de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen voor het ontstaan van de invoering van de WOM (§2.3). Vervolgens is de juridische verankering van het

¹⁷ *Kamerhandelingen II* 1848, 336, 473-475, 568, 569.

¹⁸ E. van Raalte, *Het recht van Vereeniging en Vergadering in Nederland* (Alphen aan den Rijn: 1939), 7

¹⁹ Hoewel de Grondwet tussen 1848 en 1983 enkele wijzigingen onderging, hadden deze geen directe invloed op de formulering of de interpretatie van het recht op vergadering en betoging zoals dit in artikel 9 Grondwet na 1983 zou komen te staan. Gezien de focus van dit hoofdstuk op de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen die direct leidden tot de totstandkoming van de WOM en de centrale rol van de Grondwetsherziening van 1983 daarin, wordt hier afgezien van een diepgaande analyse van eerder grondwettelijke wijzigingen die geen directe relatie hadden met het demonstratierecht.

demonstratierecht, zowel op Nederlands als Europees niveau besproken (§2.4). Tot slot is in de tussenconclusie een antwoord geformuleerd op de deelvraag (§2.5).

2.2. De algehele Grondwetsherziening van 1983

Een cruciale gebeurtenis die de politieke context voor de WOM heeft beïnvloed, was de algehele herziening van de Grondwet in 1983. Bij deze wijziging zijn de grondrechten verder uitgebreid en versterkt, waarbij de klassieke en sociale grondrechten uitgebreid zijn besproken tijdens de parlementaire behandeling.²⁰ De Grondwet heeft een expliciet artikel (artikel 9) gekregen dat het recht op vergadering en betoging onder bepaalde voorwaarden beschermt.²¹ Voorheen waren de verenigingsvrijheid en vergaderingsvrijheid in hetzelfde artikel opgenomen.²²

De regering heeft ervoor gekozen om de verenigingsvrijheid en de vergadervrijheid apart van elkaar te regelen, omdat verenigingen een langdurig en georganiseerd verband vormen, terwijl vergaderingen en betogingen tijdelijke bijeenkomsten zijn die een andere regulering vereisen. Dit onderscheid heeft beoogd onnodige beperkingen te voorkomen en te zorgen voor een meer passende en effectieve regulering door de overheid.²³ De grondwettelijke wijziging legde vast dat de overheid niet zomaar het recht op demonstratie mocht inperken, maar alleen onder strikte voorwaarden, zoals wanneer de openbare orde in gevaar werd gebracht. Het recht tot vergadering en betoging mocht echter geen vrijbrief zijn voor het plegen van strafbare feiten.²⁴

Op 17 april 1950 werd de staatscommissie Van Schaik ingesteld bij koninklijk besluit door het Kabinet-Drees/Van Schaik. Naar aanleiding van de dekolonisatie en de komst van internationale organen moesten zij een algehele herziening van de Grondwet voorbereiden. Haar eindrapport uit 1954 heeft geadviseerd over meerdere voorstellen, waaronder een duidelijke systematisering van de terminologie, die het mogelijk moest maken te bepalen in welke gevallen de regering een taak zelf dient uit te voeren en in welke gevallen deze mag worden gedelegeerd aan andere overheidsorganen.²⁵ Deze systematiek heeft geresulteerd in de beperkingssystematiek in de Grondwetsherziening van 1983, waarin is vermeld: “*behoudens ieders verantwoordelijkheid*

²⁰ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3 (MvT), 16, 17, 38

²¹ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3 (MvT), 16, 17, 38

²² *Ibidem*, 16, 38.

²³ *Ibidem*, 38, 39.

²⁴ *Ibidem*, 39.

²⁵ Eindrapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld bij koninklijk besluit van 17 april 1950 No. 25 (Den Haag: 1954), 18-25.

volgens de wet.”. Dit hield in dat nadere inperkingen van een grondrecht expliciet bij formele wet moesten worden geregeld, alvorens deze bevoegdheid aan decentrale overheden, zoals de burgemeester, kon worden gedelegeerd. De artikelen 6 en 9 Grondwet bevatten zo’n beperkingssystematiek, wat heeft betekend dat de regering een formele wet moest opstellen voor delegatie van inperkende bevoegdheden.²⁶

Deze versterking van de burgerrechten ging gepaard met de vraag hoe deze rechten in de praktijk moesten worden gereguleerd zonder dat de openbare orde in gevaar kwam. De maatschappelijke en politieke onrust van de jaren '70 en vroege jaren '80, met grote demonstraties en soms gewelddadige incidenten, heeft duidelijk gemaakt dat er behoefte was aan een juridische regeling die deze rechten in goede banen zou leiden.

2.3. Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen voor het ontstaan van de WOM

Tussen 1986 en 1988 is Nederland bestuurd door het Kabinet-Lubbers II, een centrumrechtse coalitie bestaande uit het CDA en de VVD.²⁷ Onder leiding van premier Ruud Lubbers (CDA) voerden deze partijen een beleid gericht op bezuinigingen, economische hervormingen en het terugdringen van het overheidstekort. Ten tijde van de invoering van de WOM was er een periode van maatschappelijke onrust.²⁸

2.3.1. Demonstraties en onrust in de jaren '70 en '80

De maatschappelijke onrust die de politieke discussie over de WOM heeft beïnvloed, had zijn wortels in de jaren '70. Deze periode is gekenmerkt door een toenemende sociale en politieke betrokkenheid.²⁹ De naoorlogse jaren van economische groei maakten plaats voor grotere maatschappelijke vraagstukken, die tot massale protesten hebben geleid. De Vietnamoorlog, de oliecrisis van 1973, progressieve sociale en culturele bewegingen, zoals de vrouwenbeweging en de vredesbeweging, brachten veel mensen de straat op om te demonstreren.³⁰ Echter, met de

²⁶ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3 (MvT), 22, 23.

²⁷ J. Bosmans, *Staatkundige vormgeving in Nederland II. De tijd na 1940* (Assen: 1990), 142 – 151.

²⁸ *Kamerhandelingen I* 19 april 1988, p. 24-929; *Kamerstukken II* 1985/86, nr. 19 427, nrs. 1- 2, p. 1.

²⁹ Niet uitputtende greep uit de krantenartikelen in de tijd tussen 1970 en 1979. ‘Anti-sovjet demonstratie’, *De Volkskrant* 8 mei 1970; ‘Protestmars tegen Nixon in Maastricht’, *Trouw* 15 mei 1970; ‘Oliecrisis versnelt komst van kernenergie’, *Het vrije volk* 13 november 1973; ‘Demonstratie in Utrecht’, *Het Parool* 29 september 1975; ‘Zaterdag demonstratie voor steun vrijheidsstrijd Zuid-Afrika’, *De Waarheid* 15 juni 1977; ‘Internationaal actieweekende tegen bouw kerncentrales’, *De Waarheid* 19 mei 1979.

³⁰ ‘Betogingen tegen Vietnam-oorlog’, *De Waarheid* 22 januari 1973; ‘CDU-jeugd demonstreerde voor eenwording Europa en ging kermis vieren’, *Tubantia* 12 november 1973; ‘“De Dolle Mina” wil “harde acties” voeren’, *Trouw* 24 januari 1970.

toename van demonstraties, ontstonden ook zorgen over de openbare orde. De autoriteiten rapporteerden een groeiend aantal ongecontroleerde en soms gewelddadige demonstraties, wat de druk heeft verhoogd om de wetgeving op dit gebied te herzien. Een breed debat is ontstond over de vraag hoe de vrijheid van meningsuiting kon worden gewaarborgd zonder dat de openbare veiligheid in gevaar kwam.³¹ De roep om een striktere regulering van demonstraties werd steeds luider, vooral vanuit conservatieve en ordebewuste politieke partijen.³²

2.3.2. Juridisch en politiek debat rondom de invoering van de WOM

De totstandkoming van de WOM was een complex proces gedreven door de noodzaak om met de steeds grotere en soms conflictueuze manifestaties om te gaan.³³ Echter, de grootste drijfveer voor de invoering van de WOM was de Grondwetsherziening. Door de Grondwetsherziening diende er een formele wet te worden vastgesteld om de grondrechten te kunnen inperken. De Grondwet stelde hier een termijn voor vijf jaren.³⁴ Er heerste naast de complexiteit dus ook een zekere urgentie om ervoor te zorgen dat de WOM zo spoedig mogelijk opgesteld werd. Deze urgentie werd ook erkend door juristen, zoals Reiner de Winter die in oktober 1986 in het *Nederlands Juristenblad* (hierna: 'NJB') publiceerde.³⁵ Hij beschreef de voortgang van het wetsontwerp en de grondwettelijke bevoegdheidstoedeling. In dit artikel wees hij hierbij al op een opvallend punt in het wetsontwerp: de voorkeursbehandeling voor christelijke rustdagen, waarvoor beperkingen golden die niet van toepassing waren op andere religieuze groeperingen. In het wetsontwerp was opgenomen dat op zondagen niet mocht worden gedemonstreerd 'in de nabijheid van kerken of andere gebouwen voor de openbare eredienst'. Ten aanzien van de Islamiëten (vrijdag) en Joden (zaterdag) gelden deze maatstaven niet.³⁶

Niet alleen De Winter heeft zich uitgelaten over het wetsontwerp, ook juriste Rie Bost-Habets.³⁷ Zij benadrukte voornamelijk het kennisgevingstelsel en het vergunningstelsel van de WOM. Bij het kennisgevingstelsel staat het grondrecht voorop, waar het bij het vergunningstelsel dat niet is. Een vergunningstelsel impliceert dat demonstreren vooraf verboden is, tenzij hiervoor een vergunning wordt verleend. Een dergelijk stelsel strookt niet met het karakter van het

³¹ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3 (MvT), p. 29, 30.

³² *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 4 (bijlagen MvT), p. 60, 61.

³³ *Kamerstukken II 1985/86*, 19 427 nrs. 1-2.

³⁴ *Kamerstukken II 1984/85*, 18600 VII, nr. 43, p. 1-3.

³⁵ R.E. de Winter, 'Het ontwerp Wet Openbare Manifestaties en de grondwettelijke toedeling van bevoegdheden', *NJB* 4 oktober 1986, afl. 34, 1077-1108, aldaar 1082-1085

³⁶ *Ibidem*, 1083.

³⁷ M.G. Bost-Habets, 'Ontwerp-Wet Openbare Manifestaties: 'fictieve weigering' past niet in kennisgevingstelsel', *NJB* 5 september 1987, afl. 30, aldaar 969.

demonstratierecht als grondrecht en zou daarom geen plaats mogen hebben in de wet. Het voorstel van Bost-Habets werd vervolgens een onderdeel van politieke overwegingen.

Een cruciaal politiek moment volgde in november 1987 met de publicatie van de *'Nota naar Aanleiding van het eindverslag'*.³⁸ Dit regeringsdocument, opgesteld na uitgebreide consultatie en eerdere Kamerdebatten, bevatte de definitieve keuzes en wijzigingen die de regering voorstelde voor de WOM. Deze nota vormde de basis voor het verdere parlementaire debat en weerspiegelde een poging tot politiek compromis tussen de bescherming van grondrechten en de behoefte aan ordehandhaving. Een van de kernpunten was de invoering van een kennisgevingstelsel in plaats van een vergunningstelsel – een directe weerspiegeling van de eerder geuite juridische kritiek van Bost-Habets. Verdere punten waren de afschaffing van de overkoepelende termijn 'manifestaties', het verdwijnen van het systeem van fictieve weigering en de splitsing van artikel 3 om godsdienstige samenkomsten te onderscheiden van vergaderingen en betogingen. Daarnaast werd een eenmalige kennisgeving voor regelmatig terugkerende religieuze samenkomsten ingevoerd, individuele uitingen werden uitgesloten van de wet, en de Zondagswet bleef gehandhaafd. Tevens werd voorgesteld de Wet op de kerkgenootschappen in te trekken.

Conflicterende perspectieven

Het inhoudelijke debat over de WOM in de Tweede Kamer ving aan op 26 januari 1988.³⁹ Dit debat laat een spanning zien tussen de waarborging van fundamentele rechten en handhaving van de openbare orde in een democratische rechtsstaat. De introductie van de WOM werd door de meeste fracties positief ontvangen, zoals blijkt uit de algemene steun die Jan Kees Wiebenga (VVD) uitsprak over het wetsvoorstel.⁴⁰ Zijn opmerking over de *'relatieve rust en ordentelijkheid'* van het Nederlandse demonstratiedebat ten opzichte van landen als Duitsland, kan worden geïnterpreteerd als onderliggende waardering voor de Nederlandse consensuscultuur, maar ook als een impliciete waarschuwing tegen potentiële escalatie indien de wet onvoldoende duidelijkheid zou bieden. Wiebenga benadrukte dat demonstraties binnen de

³⁸ *Kamerstukken II* 1987/88, 19 427 nr. 8.

³⁹ *Kamerhandelingen II* 26 januari 1988, 19 427, 40-2189/2191.

Omwille van het woordaantal is er een bewuste keuze gemaakt om op gedetailleerd niveau in te gaan op de inhoudelijke debatten in de Tweede Kamer en niet in te gaan op de commissievergaderingen. Uiteraard ben ik mij wel bewust dat deze vergaderingen plaatshebben gevonden.

⁴⁰ *Ibidem*, 40-2189/2191.

rechtsorde moeten blijven en geen vorm van dwang mogen aannemen, zoals bij blokkades of bezettingen.

Echter, naast dit draagvlak bestonden duidelijke nuances. De discussie over de differentiatie tussen godsdienstvrijheid en het recht op betoging bracht deze nuances scherp naar voren. Gert Schutte (GPV) pleitte voor een strikt onderscheid, waarbij godsdienstige samenkomsten een afzonderlijke behandeling moesten krijgen, omdat ze een verschillende juridische aard en maatschappelijke betekenis hebben.⁴¹ Dit standpunt contrasteerde met de kritiek van Vincent van der Burg (CDA) en Jacob Kohnstamm (D66) op artikel 3 lid 2.⁴² Hun verzet tegen een eenmalige kennisgeving voor godsdienstige samenkomsten kan worden gezien als een pleidooi voor gelijkheid in de toepassing van de wet en een wantrouwen tegenover uitzonderingsposities die tot willekeur zouden kunnen leiden. Het amendement van Kohnstamm om dit artikel te schrappen, evenals de wens Gerrit Jan van Otterloo (PSP) om de uitzondering juist uit te breiden naar andere regelmatig terugkerende manifestaties, toonde de verschillende benaderingen van grondrechten: enerzijds het streven naar uniformiteit, anderzijds de erkenning van specifieke maatschappelijke behoeften.⁴³

Minister Kees van Dijk (CDA) speelde een cruciale rol in het verenigen van deze standpunten.⁴⁴ Hij benadrukt dat de WOM enkel van toepassing is op het openbare karakter van grondrechten en alleen daar beperkingen kan opleggen. De minister benadrukte de noodzaak om behoedzaam te zijn bij het beperken van grondrechten, maar wees tegelijkertijd op de verantwoordelijkheid van de overheid voor de handhaving van de openbare orde. De minister zegt de WOM als een instrument om balans te vinden, in plaats van als een instrument om rechten in te perken.

De discussie over religieuze versus seculiere manifestaties in de WOM-debatten van 1988 weerspiegelde de ontzuiling en secularisering in Nederland.⁴⁵ Het ging in de debatten niet alleen om de juridische categorisatie, maar ook om de vraag hoe de overheid moest omgaan met de publieke verschijningsvormen van een reeds diverse en minder religieus georganiseerde samenleving. Moest religie nog steeds een uitzonderingspositie genieten, of moesten alle publieke uitingen, ongeacht hun aard, op eenzelfde manier worden behandeld? Dit was ook

⁴¹ Ibidem, 40-2191/2194.

⁴² Artikel 3 lid 2, dat een eenmalige kennisgeving toestaat voor godsdienstige samenkomsten.

⁴³ Ibidem, 40-2194/2200.

⁴⁴ *Kamerhandelingen II* 27 januari 1988, 19 427, 41-2231/2237.

⁴⁵ R.A.M. Aerts, H. de Liagre Böhl, P. de Rooy en H. te Velde, *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen: 1999), 275 – 279.

terug te zien in de debatten Schutte (GPV) bepleitte een uitzonderingspositie voor godsdienstige samenkomsten, terwijl Kohnstamm (D66) en Van der Burg (CDA) juist pleitten voor gelijke behandeling van alle manifestaties. Deze spanning tussen traditionele vrijheden en een moderne, seculiere opvatting leidde tot een evenwichtig compromis in de uiteindelijke wetgeving.

Maskers en blokkades

Twee specifieke thema's lieten de complexiteit van het afbakenen van het demonstratierecht zien: het gebruik van maskers en het houden van blokkades. De bezorgdheid over maskers, aangekaart door Schutte met een verwijzing naar een tragisch incident in Frankfurt⁴⁶, benadrukte de vrees voor anoniem geweld en het potentiële gezichtsverlies van de overheid bij oncontroleerbare demonstraties.⁴⁷ De reactie van Van Dijk onthult de delicate afweging tussen individuele expressievrijheid en collectieve vrijheid.⁴⁸ Enerzijds erkende hij de expressieve waarde van maskers, bijvoorbeeld voor demonstranten uit onvrije landen. Anderzijds benadrukte hij de bevoegdheid van burgemeesters om deze te verbieden bij dreiging van wanorde.⁴⁹ Het standpunt van de minister was pragmatisch: de wet biedt ruimte voor nuance, context en vermijdt een absoluut verbod. Artikel 5 WOM biedt de burgemeester in zulke gevallen expliciet de bevoegdheid om maskers te verbieden.

Een ander centraal discussiepunt was het verschil tussen een betoging en een blokkade. Wiebenga (VVD) nam hierin een uitgesproken standpunt in: hij betoogde dat elke actie die neigde naar dwang tegen de overheid of derden, zoals het bezetten van wegen of gebouwen, niet als een demonstratie mocht worden beschouwd. Dergelijke acties, stelde hij, vallen buiten de bescherming van artikel 9 Grondwet en moesten strafrechtelijk worden vervolgd.⁵⁰ Van Dijk (CDA) sloot zich volledig aan bij dit standpunt.⁵¹ Hij benadrukte dat demonstraties die het karakter van dwangmaatregelen aannamen, niet langer kwalificeerden als betoging onder de WOM. Volgens Van Dijk was dit in lijn met de intentie van de regering om dergelijke acties expliciet uit te sluiten van de bescherming die betogingen normaal gesproken hebben. Dit standpunt was cruciaal voor de acceptatie van de wet, aangezien het de angst wegnam voor een

⁴⁶ Gemaskerde demonstranten hebben tijdens een demonstratie politiemensen gedood.

⁴⁷ *Kamerhandelingen II* 26 januari 1988, 19 427, 40-2191/2194.

⁴⁸ *Kamerhandelingen II* 27 januari 1988, 19 427, 41-2231/2237.

⁴⁹ *Ibidem*, 41-2231/2237.

⁵⁰ *Kamerhandelingen II* 26 januari 1988, 19 427, 40-2191/2194.

⁵¹ *Kamerhandelingen II* 27 januari 1988, 19 427, 41-2231/2237.

te liberale interpretatie van het demonstratierecht die maatschappelijke ontwrichting zou kunnen faciliteren.

Schutte (GPV) bracht echter een cruciaal punt naar voren over het mogelijk gedogen van blokkades door burgemeesters. Hij waarschuwde dat gedogen niet automatisch moest betekenen dat een actie gerechtvaardigd was en dat benadeelde partijen – zoals geblokkeerde bedrijven – de mogelijkheid moesten hebben om tegen een dergelijke gedoogsituatie in beroep te gaan. Ook Van der Burg (CDA) en Van den Berg (SGP) uitten hun zorgen over de precieze grens tussen een toegestane betoging en een onrechtmatige blokkade. Hoewel de wet theoretisch helder was over wat wel en niet als demonstratie kwalificeerde, erkende Van Dijk de complexiteit van de uitvoering. Dit benadrukt dat de wet een kader biedt, maar dat de interpretatie en handhaving in de praktijk door de burgemeester, onder rechterlijke toetsing, van essentieel belang zijn. Dit punt is van groot belang voor de effectiviteit van de wet in de praktijk: de tekst van de wet is een ding, de toepassing ervan een ander.

Consensus en compromis

De wet is op 28 januari 1988 met consensus is aangenomen, echter waren er wel degelijk nuances en verschillen in de politieke benadering. De VVD, gesteund door het CDA, benadrukte sterk de verantwoordelijkheid van de demonstrant en de noodzaak om excessen zoals blokkades en geweld resoluut aan te pakken. Deze partijen legden de nadruk op de handhaving van de rechtsorde en de bescherming van derden. Dit standpunt kan worden gezien als een weerspiegeling van een meer ordebewuste of conservatieve benadering. Partijen zoals D66 en PSP daarentegen, stelde de bescherming van het grondrecht op de demonstratie meer centraal. Hoewel zij de noodzaak van reglering erkenden, waren zij kritischer op potentieel te vergaande beperkingen en pleitten zij voor een zo liberaal mogelijk regime. De discussie over het onderscheid tussen religieuze en niet-religieuze manifestaties illustreert deze spanning.

De discussie over maskers en blokkades toonde eveneens aan dat er verschillende interpretaties waren van de reikwijdte van het demonstratierecht. Waar de VVD en minister Van Dijk blokkades expliciet uitsloten van bescherming, zagen andere partijen mogelijk een 'grijze zone' waarin de proportionaliteit van ingrijpen zorgvuldiger moest worden afgewogen. De kritiek van Schutte (GPV) op het gedogen van blokkades door burgemeesters wijst op een zorg over de consistentie en handhaafbaarheid van de wet in de praktijk.

Na de behandeling in de Tweede Kamer, ging de WOM naar de Eerste Kamer. Hier volgde een nieuwe ronde van parlementaire controle, waarbij de Eerste Kamer via een Voorlopig Verslag kritische vragen en opmerkingen formuleerde. De regering reageerde hierop met de Memorie van Antwoord waarin zij haar standpunten nogmaals verdedigde en verduidelijkte.⁵² In deze Memorie van Antwoord herbevestigde de regering haar overtuiging dat de gekozen balans tussen demonstratievrijheid en openbare orde de juiste was. Er werd dieper ingegaan op de praktische handhaafbaarheid van het kennisgevingstelsel en de specifieke bevoegdheden van burgemeesters. Ook werden juridisch-technische vragen beantwoord en de conformiteit met grondrechten en internationale verdragen, zoals het EVRM, verder onderbouwd. De regering benadrukte de noodzaak van een evenwichtige aanpak, waarbij de vrijheid van meningsuiting optimaal gewaarborgd bleef, zonder dat dit ten koste ging van de veiligheid en de doorstroom van het verkeer. De Memorie van Antwoord was daarmee de laatste officiële toelichting van de regering voordat de Eerste Kamer een definitief oordeel velde over de WOM.

Het feit dat de wet in beide Kamers ‘zonder stemming’ is aangenomen, is veelzeggend. Dit impliceert dat de Kamerleden – gegeven de grondwettelijke opdracht tot uitwerking van de artikelen 6 en 9 en ondanks de uitgebreide inhoudelijke debatten en ingediende amendementen – tot een breed geaccepteerd compromis waren gekomen. Dit compromis lag waarschijnlijk in het balanceren van de principiële bescherming van grondrechten met de praktisch behoefte aan handhaving van de openbare orde. De ‘soepele’ stemming suggereert dat de wet een middenweg bood die voor de meeste partijen acceptabel was, waarbij de urgentie van een juridisch kader voor demonstraties (noodzakelijk na de grondwetsherziening) zwaarder woog dan de afzonderlijke bezwaren of wensen van specifieke fracties. De wet werd gezien als een noodzakelijke en evenwichtige reactie op zowel de grondwettelijke opdracht als de maatschappelijke realiteit.

2.4. De juridische verankering van het demonstratierecht

Na een breed politiek debat is de WOM op 20 april 1988 ingevoerd. Deze wet is een uitwerking van de grondwettelijke rechten op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en van het recht tot vergadering en betoging, zoals vastgelegd in artikel 6 en 9 Grondwet. Beide artikelen geven aan dat de wet regels kan stellen om de gezondheid, het verkeer en de openbare orde (specifiek

⁵² *Kamerstukken I 1987/88*, 19 427 nr. 135b.

voorkoming van wanordelijkheden) te beschermen. Dit vormt de basis voor de beperkingen die in de WOM zijn opgenomen.

2.4.1. Artikel 9 Grondwet

Het begrip betoging is niet uitgebreid gedefinieerd in de Grondwet of in de parlementaire geschiedenis. Wel spreekt de toelichting op de Grondwet over *het in het openbaar uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied*.⁵³ Dit betekent dat een betoging drie belangrijke kenmerken heeft: het is een collectieve uiting, het vindt openbaar plaats en het betreft een meningsuiting. Eenmansprotesten vallen hierdoor niet onder de bescherming van dit artikel.

De Grondwet stelt, zoals eerder genoemd, dat beperkingen op dit recht mogelijk zijn ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Voor de gezondheid gaat het bijvoorbeeld om de bestrijding van de epidemie.⁵⁴ Wat betreft het verkeer is het belangrijk te weten dat een zekere verstoring getolereerd moet worden; de vlotte doorstroming van het verkeer is niet altijd belangrijker dan het demonstratierecht.⁵⁵ Onder wanordelijkheden vallen gedragingen die strafbaar zijn.⁵⁶

2.4.2. De systematiek van de WOM

De WOM regelt hoe de grondrechten van demonstreren en vergaderen op openbare plaatsen kunnen worden uitgeoefend.⁵⁷ Een ‘openbare plaats’ is een plek die toegankelijk is voor iedereen, zoals wegen, parken, winkelgalerijen, stationshallen en luchthavens.⁵⁸ Plaatsen als stadions, warenhuizen en kerken vallen hier over het algemeen niet onder, omdat deze niet primair bedoeld zijn voor openbare toegang.⁵⁹

⁵³ *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 39; zie in dit verband ook de memorie van toelichting van de Wet openbare manifestaties: *Kamerstukken II 1985/86*, 19427, nr. 3, p. 8 en 15.

⁵⁴ *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 39; Rb. Den Haag (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2842.

⁵⁵ *Kamerstukken II 1976/77*, 13872, nr. 7, p. 33; *Kamerstukken II 1987/88*, 19427, nr. 8, p. 7; *Kamerstukken II 1985/86*, 19427, nr. 3, p. 17.

⁵⁶ *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 4, p. 90; *Kamerstukken II 1976/77*, 13872, nr. 7, p. 34; Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985, AB 2017/25; ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521, r.o. 7.2.

⁵⁷ ‘In deze wet wordt verstaan onder openbare plaats: plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek’, artikel 1 lid 1 WOM. ‘Onder openbare plaats wordt begrepen een gebouw of besloten plaats als bedoeld in artikel 6 lid 2 van de Grondwet’, artikel 1 lid 2 WOM.

⁵⁸ *Kamerstukken II 1985/86*, nr. 19427, 3 (MvT), 15, 16.

⁵⁹ B. Roorda, *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid*, commentaar op art. 1 WOM, aant. 2, 88, 89.

Een belangrijk kenmerk van de WOM is dat het geen vergunningsstelsel kent, maar een kennisgevingsstelsel.⁶⁰ Dit betekent dat je geen toestemming vooraf nodig hebt om te demonstreren; een melding aan de burgemeester volstaat. Deze keuze is bewust gemaakt om het demonstratierecht optimaal te waarborgen, een standpunt dat voorafgaand aan de inhoudelijke debatten werd bepleit door juristen.⁶¹ Meestal moet de melding 24 of 48 uur van tevoren worden gedaan, met daarin informatie over het doel, tijdstip, de route en de verwachte deelnemers.⁶²

De burgemeester is de enige die bevoegd is om voorwaarden aan een demonstratie te verbinden of deze zelfs te verbieden.⁶³ Dit mag echter alleen als het strikt noodzakelijk is om de gezondheid, het verkeer of de openbare orde te beschermen. Deze gronden zijn beperkt en komen precies overeen met de redenen die in de Grondwet worden genoemd. Minister Kees van Dijk (CDA) benadrukte tijdens de debatten de noodzaak om behoedzaam te zijn bij het beperken van grondrechten, maar wees tegelijkertijd op de verantwoordelijkheid van de overheid voor de handhaving van de openbare orde.

Zo blijft het recht om te demonstreren het uitgangspunt, terwijl de overheid kan ingrijpen wanneer de situatie daarom vraagt. De toepassing van deze beperkingen is gebonden aan strenge regels, waarbij in de rechtspraak bijvoorbeeld is bepaald dat een verbod alleen gerechtvaardigd is bij een daadwerkelijke dreiging van ernstige wanordelijkheden en als het verbod redelijk en noodzakelijk is. De WOM creëert hiermee een balans tussen het waarborgen van het demonstratierecht en het beschermen van de openbare orde, volksgezondheid en verkeersveiligheid.

2.4.3. Europese invloed op het demonstratierecht

Naast de bescherming in de Grondwet en de WOM, is het demonstratierecht ook vastgelegd in artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens 4 november 1950 (EVRM).⁶⁴ Dit artikel garandeert het recht op vreedzame vergadering en vereniging.⁶⁵ Beperkingen op dit recht zijn alleen toegestaan als ze wettelijk zijn vastgelegd, een legitiem doel dienen en

⁶⁰ B. Roorda, Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid, commentaar op art. 4 WOM, aant. 1, 95, 96, 97.

⁶¹ *Kamerstukken II* 1985/86, nr. 19427, 3 (MvT), 18.

⁶² Rb. Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335; artikel 3 jo. 4 WOM.

⁶³ *Kamerstukken II* 1985/86, nr. 19427, 3 (MvT), 25.

⁶⁴ 'Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests', artikel 11 lid 1 EVRM.

⁶⁵ EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012, appl.nr. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14 (Navalnyy/Rusland), par. 98.

noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. De Nederlandse wetgeving, waaronder de WOM, sluit hierbij aan; de beperkingsgronden van de WOM komen grotendeels overeen met die van het EVRM.⁶⁶

Het EVRM biedt echter een bredere en diepere bescherming dan de WOM alleen. De Nederlandse rechter moet altijd toetsen of beperkingen die op basis van de WOM zijn opgelegd, ook in lijn zijn met het EVRM. EHRM kijkt hierbij kritisch naar de redelijkheid en noodzakelijkheid van beperkende maatregelen.⁶⁷ Bovendien benadrukt het EHRM dat staten een actieve rol hebben in het faciliteren en beschermen van vreedzame demonstraties, zelfs als er sprake is van dreiging of tegenprotesten.⁶⁸ Dit betekent dat de overheid niet alleen mag ingrijpen bij verstoringen, maar ook verantwoordelijk is om demonstreren mogelijk te maken.

2.5. Tussenconclusie

De politieke debatten rondom de WOM toonden een breed gedragen consensus over de noodzaak tot regulering, primair ingegeven door de grondwettelijke opdracht en de maatschappelijke behoefte aan een kader voor ordehandhaving bij demonstraties. Hoewel er geen scherpe links-rechts tegenstelling waren over het principe van de wet, kwamen er wel nuances en prioriteiten naar voren. Conservatievere partijen zoals de VVD en CDA legden een sterkere nadruk op de handhaving van de openbare orde en de bestrijding van bijvoorbeeld blokkades en anonieme demonstraties, waar zij duidelijke grenzen aan de demonstratievrijheid wilden stellen. Meer progressieve partijen als D66 en PSP waren primair gericht op de waarborging van het grondrecht zelf en pleitten voor een zo liberaal mogelijk regime, wat bijvoorbeeld bleek uit hun kritiek op het onderscheid tussen religieuze en niet-religieuze manifestaties. Dit resulteerde erin dat het wetsvoorstel uiteindelijk ‘zonder stemming’ in beide Kamers werd aangenomen, wat wijst op een breed politiek compromis.

⁶⁶ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 872, nr. 3 (MvT), 17; No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State’, artikel 11 lid 2 EVRM.

⁶⁷ EHRM 20 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0220JUD002065292, appl.nr. 20652/92 (Djavit An/Turkije), par. 56; EHRM 15 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1115JUD002698603, appl.nr. 26986/03 (Galstyan/Armenië), par. 114; EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 91.

⁶⁸ EHRM 21 juni 1988, appl.nr. 10126/82 (*Plattform “Ärzte für das Leben”/Oostenrijk*). Zie ook: P. van Dijk & G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, (Deventer:1998).

De WOM representeert een zorgvuldige, doch complexe, balans tussen de vrijheid van meningsuiting en vergadering en de noodzaak tot handhaving van de openbare orde in een democratische rechtsstaat. De wet poogde de juridische onduidelijkheid die voor 1988 bestond op te heffen en de overheid van de benodigde instrumenten te voorzien, terwijl tegelijkertijd – mede onder invloed van Europese verdragsbepalingen – de primaire bescherming van het demonstratierecht als uitgangspunt werd genomen. Dit evenwicht en de dynamiek van politiek belangen en maatschappelijke context die eraan ten grondslag lag, vormde de essentie van de totstandkoming van de WOM.

HOOFSTUK 3

VAN INVOERING TOT HEROVERWEGING *Periode van 1988 tot en met 2015*

3.1. Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk werd de ontstaansgeschiedenis van de wet duidelijk, evenals de ideeën die in de politiek en onder de juristen leefden rondom de invoering ervan. Het was voor het kabinet van belang dat de rechten rondom demonstratie afgebakend waren, maar niet zodanig afgebakend dat dit ten koste ging van het demonstratierecht. Het demonstratierecht is immers een grondrecht, waar een ieder altijd een beroep op moet kunnen doen. De WOM trad op 20 april 1988 in werking.⁶⁹ Al voor de invoering van de wet klonk er echter kritiek op de haast waarmee de WOM tot stand kwam. Zo stelde jurist Schilder in januari 1988 al dat de wet te overhaast was ingevoerd.⁷⁰

In dit hoofdstuk staat de periode van 1988 tot en met 2015 centraal. Daarbij wordt onderzocht hoe het politieke en juridische debat over de WOM zich in die jaren heeft ontwikkeld, inclusief de aanpassing en evaluatie die plaatsvonden. In 2010 werd de WOM voor het eerst aangepast vanwege de integratie van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba als openbare lichamen. De wijziging betrof met name terminologie, bevoegdheden en procedures, zodat de wetgeving aansloot op de nieuwe status van de BES-eilanden.⁷¹ In 2015 volgde een evaluatie van de WOM.

Het politieke debat lag tussen 1988 en 2010 vrijwel stil, terwijl het juridische debat in deze tijd volop in ontwikkeling was. In de rechtspraak na 2001 was er een duidelijke kentering. Tot aan 2001 was de rechtspraak van oordeel dat een demonstratie verboden kon worden, indien de burgemeester aangaf dat er te weinig politiecapaciteit was. Na 2001 volgde hier een andere leer in de rechtspraak. Indien de burgemeester aangaf dat er te weinig politiecapaciteit was, moest dat echt voldoende zijn onderzocht, anders was niet aan deze voorwaarden voldaan.⁷²

⁶⁹ *Stb.* 1988, 157.

⁷⁰ A.E. Schilder, 'Wijziging van de ontwerp-Wet Opnebare Manifestaties: de gemeenteraad per ongeluk gepasseerd?', *NJB* 9 januari 1988, afl. 1, 1 – 40 aldaar, 13-14.

⁷¹ *Stb.* 2010, 350.

⁷² Rechtbank Maastricht 22 maart 2001, ECLI:NL:RBMAA:2001:AB0754.

Om deze ontwikkelingen inzichtelijk te maken, is dit hoofdstuk chronologisch-thematisch opgebouwd, waarbij de volgende deelvraag centraal staat: *'Hoe heeft het politieke en juridische debat over de WOM zich ontwikkeld tussen 1988 en 2015?'*

In §3.2 worden de eerste jaren na de invoering van de WOM besproken. Hoe werd de wet aanvankelijk toegepast en hoe werd zij politiek en maatschappelijk ontvangen? In §3.3 volgt een analyse van de juridische inkadering van de WOM en de wijze waarop rechters in de jaren 1995 tot 2005 met de wet omgingen. Er wordt stilgestaan bij enkele sleutelarresten en de rol van het EHRM. In §3.4 verschuift de aandacht naar de politieke debatten. De rechtspraak en juridische literatuur heeft een duidelijk oordeel over de WOM. De WOM is daarom weer onderwerp van gesprek. In §3.5 wordt vervolgens de periode van hernieuwde politieke aandacht besproken, die uiteindelijk leidde tot de evaluatie van de WOM in 2015. Tot slot volgt in §3.6 een tussenconclusie.

3.2. De eerste jaren na de invoering (1988-1995)

Tijdens de Tweede Kamerdebatten ten tijde van de invoering van de WOM was door alle partijen aangegeven dat het recht van demonstreren in de meest ruime zin moest worden opgevat. Echter, de grenzen waren wel aangegeven zoals aanbrengen van vernielingen, bezettingen en blokkades. Op 15 mei 1990 kwam de WOM weer ter sprake in de Eerste Kamerdebatten.⁷³ Henk Talsma (VVD) bekritiseerde een aantal demonstraties, de wegen alsnog waren geblokkeerd.⁷⁴ Talsma achtte het van belang dat de overheid harder ingreep bij dit soort demonstraties.⁷⁵

Ien Dales (PvdA) was het eens met de uitspraken van de heer Talsma, blokkades en vernielingen behoorden niet tot de vrijheid van demonstratie. Dat demonstratie enige vorm van hinder veroorzaakte, was begrijpelijk echter wel binnen proportie. Bij geweld of een blokkade van vitale onderdelen van de samenleving werd een grens bereikt.⁷⁶

⁷³ *Kamerhandelingen I* 15 mei 1990, 22-833.

⁷⁴ Een niet uitputtende greep uit de gevonden krantenartikelen tussen 1988 en 1990 waarbij demonstranten alsnog de wegen hadden geblokkeerd tijdens een demonstratie. 'Shell rekent op politie bij blokkade', *De Telegraaf* 13 februari 1989; 'Boeren blokkeren grens', *De waarheid* 21 februari 1990; 'Landelijke blokkade Shell aangekondigd', *de Telegraaf* 24 maart 1990; 'Zaterdag blokkade bij Shell-stations', *de Telegraaf* 24 april 1990.

⁷⁵ 'Het is niet toegestaan, dat men gebouwen gaat bezetten, wegen of gebouwen gaat blokkeren en vernielingen pleegt (...). Kortom, als wij maar actievoeren, dan gebeurt wel wat wij hebben gewild. Dat is een ontwikkeling die uiteraard in strijd is met de eigenlijke regels van een democratie.'. *Kamerhandelingen I* 15 mei 1990, 22-844.

⁷⁶ *Kamerhandelingen I* 15 mei 1990, 22-843.

De burgemeesters hebben op grond van artikel 174 en 175 Gemeentewet (hierna: ‘Gemw’) de mogelijkheid om in lokale noodsituaties bevelen en voorschriften te geven ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar te beperken.⁷⁷ Bij de demonstraties waar Talsma naar refereerde bleek ook dat de burgemeesters hadden ingegrepen en een demonstratie verboden of wel de blokkade verboden.

Het ingrijpen van de burgemeesters was ook terug te zien in de rechterlijke uitspraken. Op 8 april 1988 diende de rechtbank te oordelen of de burgemeester de demonstratie terecht had verboden, een beslissing die de rechtbank bevestigde. De gevreesde onevenredig grote verstoring van de openbare orde werd zwaarder gewogen dan de uitoefening van het recht op de vrije meningsuiting.⁷⁸ Het Europese Hof voor de rechten van de mens (hierna: ‘EHRM’) oordeelde op 21 juni 1988 dat een verdragsstaat redelijke en passende maatregelen moest nemen, zodat rechtmatige demonstraties vreedzaam konden verlopen.⁷⁹ De overheid mocht dus niet te snel een verstoring van de openbare orde gebruiken om een betoging te verbieden. De overheid moest daarvoor actief handelen om de demonstratie goed te laten verlopen, ook al was het een omstreden onderwerp.⁸⁰ Op 21 maart 1989 oordeelde de Raad van State wederom dat de burgemeester de demonstratie terecht had verboden.⁸¹ De Raad oordeelde:

“Het beschikbare politiepersoneel, ook al wordt rekening gehouden met hulp van politiekorpsen uit de omliggende gemeenten, mede gelet op de door verzoekster beoogde lokaties in de gemeente, volstrekt onvoldoende is om het redelijkerwijs te voorziene grootscheeps wanordelijk gebeuren ter plaatse in de hand te kunnen houden.”

⁷⁷ Nadat de WOM was ingevoerd in 1988, diende de Gemeentewet ook aangepast te worden, *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 95 – 101.

⁷⁸ ABRvS 8 april 1988, ECLI:NL:RVS:1988:AN0254.

⁷⁹ EHRM 21 juni 1988, appl. nr. 10126/82 (*Plattform ‘Ärtze für das Leben’/Oostenrijk*).

⁸⁰ EHRM 21 juni 1988, appl. nr. 10126/82 (*Plattform ‘Ärtze für das Leben’/Oostenrijk*). “Schending van artikel 11 EVRM brengt met zich mee dat mensen een demonstratie moeten kunnen houden, zonder bang te zijn dat hen lichamelijk geweld wordt aangedaan door tegenstanders. Een dergelijke angst zou immers verenigen of andere belangengroeperingen ervan kunnen weerhouden openlijk hun mening uit te drukken over controversiële maatschappelijke onderwerpen. In een democratie kan het recht op tegendemonstratie niet zover reiken dat daardoor de uitoefening van het recht op demonstratie wordt verhinderd. Een werkelijke en effectieve vrijheid van vreedzame vergadering kan niet worden opgevat als louter inhoudende een onthoudingsplicht voor de Staat. Zo’n zuiver negatieve opvatting zou onverenigbaar zijn met doel en strekking van artikel 11. Soms vereist dit artikel positieve maatregelen van de Staat, zelfs in de verhouding tussen burgers (par 32). De verdragsstaat moet redelijke en passende maatregelen nemen zodat rechtmatige demonstraties vreedzaam kunnen verlopen. Daarbij kan de staat het vreedzaam verloop niet absoluut garanderen; de autoriteiten hebben een ruime beoordelingsvrijheid bij de keuze van de middelen die daarbij gebruikt worden. De verplichting die op grond van artikel 11 EVRM hebben is het nemen van maatregelen, niet het boeken van resultaten, par. 34.”

⁸¹ ABRvS 21 maart 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2629.

In de uitspraak viel te lezen dat bij de omstandigheid dat een demonstratie bij het publiek irritaties opwekte of tegendemonstraties uitlokte, dat dit onvoldoende basis was om een demonstratie te verbieden. Wel werd geconcludeerd dat een aangekondigde blokkade van een belangrijke verkeersweg, die om redenen van verkeersbelang te allen tijde open moest blijven, wel een legitieme reden voor verbod vormde.

Opvallend is dat de Nederlandse rechtspraak oordeelde dat een demonstratie verboden kon worden wegens een gebrek aan politiecapaciteit, terwijl het EHRM juist verlangt dat een verdragsstaat redelijke en passende maatregelen treft om het vreedzaam verloop van demonstraties te waarborgen. Hieruit blijkt dat een burgemeester zich juist moet inspannen om een demonstratie te laten doorgaan.

Op 30 juni 1995 schreef Schilder wederom in de *NJB* over de WOM.⁸² In dit artikel reflecteerde Schilder kritisch op hoe gemeenten en politie omgingen met demonstraties. Gemeenten bleken kennelijk geneigd om demonstraties te verbieden of te verplaatsen op basis van risico-inschattingen op politieke gevoeligheden, in plaats van concrete bedreigingen van de openbare orde.⁸³ Schilder vroeg zich in dit artikel af of de WOM niet gewijzigd moest worden op dit gebied. Hij achtte het wenselijk dat een verbodsbepaling getoetst werd door een rechter en niet door de gemeente, zodat er altijd een onafhankelijke rechtelijke toets volgde.

In de eerste jaren na de invoering van de wet vonden al de eerste debatten plaats en werden de grenzen van het demonstratierecht – door middel van blokkades en vernielingen – direct opgezocht. Daarbij klonk de roep om minder tolerantie vanuit de overheid. Uit de jurisprudentie bleek dat de demonstraties werden verboden wanneer sprake was van een reële dreiging van verstoring van de openbare orde en dat zo'n verbod in die gevallen terecht werd geacht. Uit de juridische literatuur uit 1995 bleek bovendien dat gemeenten geneigd waren om demonstraties te verbieden op basis van risico-inschattingen. Daarbij werd de vraag gesteld of de burgemeester wel de aangewezen instantie was om dit probleem op te lossen of dat een rechtbank in eerste aanleg moest oordelen over een demonstratie.

⁸² A.E. Schilder, 'Dan demonstreren ze maar niet', *NJB* 30 juni 1995, afl. 26, 950 – 955, aldaar 950.

⁸³ Hierbij valt te denken aan een serie demonstratieverboden van CP '86 in onder andere Rotterdam en Utrecht. De burgermeesters achtte het optuigen van de politie-eenheid als 'teveel gedoe', waardoor de demonstratie werd verboden. Iedereen die op het Domplein in Utrecht enigszins verdacht eruitzag, werd door de politie aangehouden en afgevoerd naar het voetbalstadion Galgenwaard, 'Met 'verdachte' kleding is voor politie iedereen activist', *De Volkskrant* 6 maart 1995.

3.3. *Juridische inkadering en rechterlijke interpretatie (1995-2005)*⁸⁴

Deze paragraaf duikt dieper in de juridische inkadering van de WOM en de ontwikkeling van de rechtspraak in de periode 1995 tot 2005. Deze periode kenmerkte zich door een toenemende spanning tussen de politieke verwachtingen en de feitelijke juridische praktijk rondom het demonstratierecht. Een vroeg signaal van deze spanning was reeds te zien in het Eerste Kamerdebat van 15 mei 1990 waar de blokkades ter sprake kwamen. Zij besloten destijds dat de overheid harder moest ingrijpen op blokkades. De overheid was te tolerant geweest in het toestaan van dergelijke wegblokkades. Bijzonder hieraan is dat er discrepantie is ontstaan tussen de politieke opvatting en de juridische benadering. De rechtbank Amsterdam oordeelde op 12 december 2000 namelijk het volgende:

“De Nederlandse samenleving is in de afgelopen jaren geconfronteerd geweest met demonstraties zoals wegblokkades door taxichauffeurs, boze boeren en transportondernemers. Deze demonstraties worden getolereerd, omdat daarvoor voldoende draagvlak is bij de bevolking.”⁸⁵

[Onderstreping aangebracht door auteur]

Niet veel later, 22 maart 2001, oordeelde de rechtbank Maastricht dat er zwaarwegende omstandigheden in geding moesten zijn voor een beperking van het recht om te demonstreren.⁸⁶ Een interessante conclusie viel hieruit op te maken: waar in de jurisprudentie tot 1995 bleek dat de rechters instemden met het verbieden van een demonstratie, oordeelden de rechters na 2001 dat een demonstratie niet zonder meer mocht worden verboden.

In 2001 heeft jurist Ward Ferdinandusse zich ook kritisch uitgelaten over de WOM.⁸⁷ De WOM heeft als doel om het grondrecht te beschermen, terwijl de WOM juist op enkele onderdelen het grondrecht inperken. Een belangrijk punt van kritiek betrof artikel 5 WOM waarin het burgemeesters toestond om een demonstratie te verbieden, wanneer deze niet (tijdig) was aangemeld. Volgens Ferdinandusse leek dit voornamelijk organisatorisch van aard, echter in artikel 11 WOM was deelname aan een verboden demonstratie strafbaar gesteld. Dit leidde

⁸⁴ Het jurisprudentieonderzoek is uitgevoerd door middel van het zoeken naar uitspraken op www.rechtspraak.nl/ Ik heb gezocht op de term “demonstratie”. Voor deze deelparagraaf heb ik de tijdsperiode van 1995 tot 2005 geselecteerd. Hieruit kwamen 136 hits. Hiervan heb ik een selectie gemaakt van de uitspraken die belangrijk zijn. Voor een volledig overzicht van de jurisprudentie wijs ik naar bijlage I.

⁸⁵ Rechtbank Amsterdam 14 december 2000, ECLI:NL:RBAMS:2000:AA9033, rechtsoverweging 3.

⁸⁶ Rechtbank Maastricht 22 maart 2001, ECLI:NL:RBMAA:2001:AB0754.

⁸⁷ W.N. Ferdinandusse, ‘De strafbaarheid van een grondrecht’, *NJB* 30 maart 2001, afl. 13, 615-658, aldaar 615.

ertoe dat burgers die gebruikmaakten van hun grondrecht om te demonstreren, strafrechtelijk konden worden vervolgd alleen vanwege het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving. Dit was volgens hem ook in strijd met artikel 9 van de Grondwet en de internationale bepalingen. Volgens hem moest de kennisgeving nooit een zelfstandige reden zijn om een demonstratie te verbieden. Hij pleitte daarom voor een herziening waarin dit grondrecht beter zou worden gewaarborgd en slechts onder strikte voorwaarden mocht worden beperkt.

Na de rechterlijke uitspraak in 2001 kwamen de rechtbanken telkens tot dezelfde conclusie. Een demonstratie mocht niet worden verboden enkel om de vrees dat er een mogelijke bestuurlijke overmachtssituatie dreigde te ontstaan.⁸⁸ De burgemeester moest de vrees voldoende aannemelijk kunnen maken, voor een gerechtvaardigd verbod van een demonstratie.⁸⁹

Op 14 mei 2005 was er een demonstratie georganiseerd in Arnhem met thema “*Tegen de toetreding van Turkije in de E.U. en tegen de Europese Grondwet!*”. Op dezelfde dag was er door de Anti Fascistische Actie ook een demonstratie aangekondigd met thema “*Stop de haat, Stop het fascisme, Stop de Nederlandse Volksunie*”.⁹⁰ De rechter had hier geoordeeld dat de demonstratie niet mocht worden verboden en ook geen restricties aan mocht worden verbonden.⁹¹ In de jurisprudentie is dit ook wel aangeduid met de term: *hostile audience problematiek*. Hiervan is sprake wanneer een vijandig publiek dat een demonstratie verstoort. De vraag hierbij is in hoeverre de burgemeester verplicht is bescherming te bieden aan demonstraties die vanwege extreme en provocerende denkbeelden heftige reacties uitlokken. Indien een tegendemonstratie wordt aangekondigd, waarbij mogelijk ernstige wanordelijkheden tot gevolg zijn, kan en mag een burgemeester deze demonstratie niet slechts op deze grond verbieden. Een demonstratie kan alleen worden verboden, wanneer duidelijk is dat onvoldoende politiecapaciteit (*bestuurlijke overmachtssituatie*) beschikbaar is.⁹²

Dit was een duidelijk verschil met de rechterlijke uitspraken sinds de jaren tachtig. De rechters oordeelden in die tijd al snel dat een demonstratie verboden moest worden, aangezien al gauw

⁸⁸ Rechtbank Rotterdam 24 januari 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502. Een bestuurlijke overmachtssituatie verwijst naar een situatie waarin de autoriteiten (meestal de burgemeester) aantoonbaar onvoldoende middelen, zoals politiecapaciteit, hebben om de openbare orde te handhaven bij een demonstratie, zelfs na het nemen van alle redelijke maatregelen.

⁸⁹ Rechtbank Zutphen 16 mei 2002, ECLI:NL:RBZUT:2002:AE2673. Zie ook A.J.Th. Woltjer, “De vrijheid van meningsuiting gedemonstreerd”, *Ars Aequi* 2002, p. 385; Rechtbank Zutphen 13 mei 2003, ECLI:NL:RBZUT:2003:AF8572. Deze duidelijke kentering in de rechterlijke uitspraken is ook systematisch weergegeven in bijlage I van dit onderzoek.

⁹⁰ ‘Demonstratie NVU in Arnhem verloopt rustig’, *De Volkskrant* 14 mei 2005.

⁹¹ Rechtbank Arnhem 13 mei 2005, ECLI:NL:RBARN:2005:AT5504.

⁹² Rechtbank Zutphen 13 mei 2003, ECLI:NL:RBZUT:2003:AF8572.

werd voldaan aan de toets van een bestuurlijke overmachtssituatie. Sinds 2001 is hierin verandering gekomen. Rechteren controleerden sindsdien strikter of daadwerkelijk een goede risicoanalyse was uitgevoerd. In veel gevallen oordeelde de rechter dat hiervan geen sprake was en dat de demonstratie toch doorgang moest vinden.

3.4. Politieke en beleidsmatige ontwikkelingen rond de WOM (2005-2015)

Uit de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat de juridische praktijk een andere kant op bewoog. Er ontstonden steeds meer kritiekpunten vanuit de juristen, terwijl de politiek stil bleef. De Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer publiceerde op 13 december 2007 een rapport, getiteld *Demonstreren staat vrij*.⁹³ De Nationale ombudsman stelde dat er een wijziging moest plaatsvinden in de WOM, vanwege de vele kritieken die geuit waren. In zijn rapport liet hij een aantal thema's aan bod komen, waaronder het aanmelden en beëindigen van demonstraties.

De Nationale ombudsman achtte het niet wenselijk dat voor een demonstratie een aanmeldplicht van een lange duur gold. Een toegankelijke en snellere afhandeling was bij actuele kwesties nodig. De Nationale ombudsman haalt de kennisgevingstermijn aan van Den Haag, waarbij een termijn geldt van vier keer vierentwintig uur. De Hoge Raad zag overigens in de lengte van deze kennisgevingstermijn geen ongerechtvaardigde inperking van de demonstratievrijheid zo bepaalde zij op 17 oktober 2006.⁹⁴ Deze periode is nodig om een goede afweging te kunnen maken en voor het organiseren van voldoende politie-inzet. Verder achtte de Nationale ombudsman het onwenselijk dat een demonstratie kon worden verboden enkel om de reden dat deze niet was aangemeld.

Het EHRM heeft op 17 juli 2007 ook besloten dat een demonstratie in beginsel niet mocht worden ontbonden, indien deze niet was aangemeld.⁹⁵ De autoriteiten moesten enige mate van tolerantie tonen bij vreedzame bijeenkomsten. Indien de autoriteiten niet voldoende tolerantie toonden, was dit in strijd met artikel 11 EVRM. Dit wilde niet zeggen dat het zodanig opgerecht

⁹³ Rapport van de Nationale Ombudsman, *Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstreren*. 13 december 2007 2007/290.

⁹⁴ Hoge Raad 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741.

⁹⁵ EHRM 17 juli 2007, appl. nr. 25691/04, ECLI:CE:ECHR:2007:0717JUD002569104 (*Bukta e.a./Hongarije*), r.o. 36 In the Court's view, in special circumstances when an immediate response, in the form of a demonstration, to a political event might be justified, a decision to disband the ensuing, peaceful assembly solely because of the absence of the requisite prior notice, without any illegal conduct by the participants, amounts to a disproportionate restriction on freedom of peaceful assembly.

mocht worden dat het ontbreken van een voorafgaande aanmelding van een demonstratie het verbod nooit gerechtvaardigd zou zijn.⁹⁶ Bij de aanmelding van een demonstratie moet altijd de proportionaliteitseis door de autoriteiten in acht worden genomen.⁹⁷

In een brief van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken verzochte zij de Minister van Binnenlandse Baken en Koninkrijksrelatie Guusje ter Horst (PvdA) op 14 maart 2008 om te reageren op het rapport.⁹⁸ Zij was van mening dat het inderdaad niet mogelijk was om een demonstratie te verbieden enkel en alleen om het niet (tijdig) aanmelden. Op het moment dat zij geconfronteerd werden met een spontane betoging, dan moest op dat moment een inschatting worden gemaakt van de risico's. Echter, de minister achtte het niet nodig om de wet op de punten aangehaald door De Nationale ombudsman te wijzigen. Het wijzigen van het ontbreken van een kennisgeving als zelfstandige beëindigingsgrond was niet nodig, aangezien de praktijk daar geen aanleiding toe gaf.⁹⁹

Jurist Berend Roorda heeft zich in 2012 uitgelaten over het kennisgevingsstelsel in de WOM.¹⁰⁰ Op basis van artikel 4 WOM wordt bepaald dat een demonstratie in de plaatselijke APV kan worden vastgesteld waarbij een kennisgeving vereist is. Daarvoor is een standaard APV bepaling die als volgt luidt:

“Degene die het voornemen heeft op een openbare plaats een betoging te houden, waaronder begrepen een samenkomst als bedoeld in artikel 3, eerste lid van de Wet openbare manifestaties, geeft daarvan vóór de openbare aankondiging en ten minste ... uur voordat de betoging wordt gehouden, schriftelijk kennis aan de burgemeester.”¹⁰¹

Iedere gemeenten kan hierbij een eigen termijn hanteren voor de kennisgeving. Roorda geeft in zijn artikel aan dat het opvallend is dat in de grote gemeente (*Amsterdam en Utrecht*) een korte termijn van 24 uur hanteren. In Den Haag wordt een termijn van 4 x 24 uur gehanteerd. Hij vroeg zich af in hoeverre deze termijn was toegestaan. In andere grote hoofdsteden bestond immers ook een kortere termijn voor het kennisgevingsvereiste. In Den Haag mochten

⁹⁶ EHRM 7 oktober 2008, appl. nr. 10346/05, r.o. 37-38 (*Eva Molnar/Hongarije*).

⁹⁷ De proportionaliteitseis vloeit niet alleen voort uit de jurisprudentie, maar ook uit de nationale wetgeving, artikel 9 Grondwet en artikel 3:4 lid 2 Awb.

⁹⁸ Brief Van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken d.d. 14 maart 2008 (kenmerk 08-BZK-B-025).

⁹⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VII, nr. 57, p. 1 – 6.

¹⁰⁰ B. Roorda, ‘Omvang lokale betogingsvrijheid te beperkt?’ *Gemeentestem* 2012 (online geraadpleegd op *inview*).

¹⁰¹ Artikel 2:3 lid 1 model-APV. Uit een eerder onderzoek van Roorda in 2012 blijkt dat vrijwel iedere gemeenten deze standaard bepaling hebben opgenomen in de APV.

demonstraties niet meer worden verboden, enkel op het ontbreken van de kennisgeving. Roorda was van mening dat een gebrek in kennisgeving niet mocht leiden tot een verbod van de demonstratie. Hij gaf daarbij weer dat de WOM voldoende ruimte bood voor een oplossing van dit probleem, waarbij hij stelde dat een wijziging in de lokale wetgeving nodig was.¹⁰²

Het EHRM gaf in 2012 aan dat de staten een inspanningsverplichting hadden om bij een demonstratie – alsook bij een tegendemonstratie – de grondrechten voor zover mogelijk te kunnen naleven en de demonstratie zo vreedig mogelijk te laten verlopen.¹⁰³

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat er een duidelijke verschuiving is tussen de politiek en de jurisprudentie. De kritiek vanuit de juristen werd steeds luider en de Nationale Ombudsman had naar aanleiding daarvan ook een rapport geschreven, waarin hij opriep tot het aanbrengen van wijzigingen in de WOM. Al deze ontwikkelingen legden de basis voor een evaluatie van de WOM in 2015.

3.5. *De hernieuwde politieke aandacht en evaluatie van de WOM (2015)*

In 2015 hebben juristen Berend Roorda, Jon Schilder en Jan Brouwer in opdracht van het Ministerie van BZK de WOM geëvalueerd.¹⁰⁴ De evaluatie was verricht, naar aanleiding van het rapport van de Nationale Ombudsman, om te bezien of de WOM bij tijd moest worden gebracht.¹⁰⁵ In deze evaluatie hebben zij tien onderzoeksvragen centraal gezet, waaronder het afbakenen van het manifestatiebegrip in de WOM, het kennisgevingsvereiste en de nadere regelgeving hierom.¹⁰⁶

¹⁰² Dit blijkt onder meer uit de reactie van de minister van BZK op het kritische rapport van de Nationale ombudsman, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123, VII, nr. 57, p. 4.

¹⁰³ EHRM 24 juli 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108, appl.nr. 40721/08 (Fáber/Hongarije).

¹⁰⁴ B. Roorda, J. Brouwer en A.E. Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Groningen: 2015).

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 324, nr. 1, p. 1.

¹⁰⁶ Voor dit onderzoek is een bewust keuze gemaakt om slechts het manifestatiebegrip en kennisgeving uitvoerig te behandelen. Dit heeft erme toe gemaakt dat deze onderdelen het meeste schuren in de literatuur en jurisprudentie. De onderzoeksvragen luiden voluit: “*Moeten de manifestaties als bedoeld in de Wet openbare manifestaties nader worden omschreven in de wet? Is het wenselijk en noodzakelijk om de Wet openbare manifestaties aan te passen zodat een manifestatie niet langer zonder meer kan worden verboden of beëindigd om de enkele reden dat een (tijdige) voorafgaande kennisgeving ontbreekt? Moet in de Wet openbare manifestaties de mogelijkheid worden opgenomen dat manifestaties op sommige plaatsen of sommige manifestaties op alle plaatsen gevestigd zijn van de kennisgevingplicht? Is het noodzakelijk om in de Wet openbare manifestaties een maximum kennisgevingstermijn vast te leggen? Is een wijziging van de Wet openbare manifestaties wenselijk en noodzakelijk om (semi)permanente demonstratieve kampementen zodanig te kunnen beperken dat recht wordt gedaan aan enerzijds het fundamentele recht tot betogen en anderzijds andere rechten en belangen? Moet er een formeel-wettelijke basis in de Wet openbare manifestaties worden gecreëerd voor private ordebeveiligers en zo ja wat moet de inhoud hiervan zijn? Is de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties bevoegd om integrale verboden naar plaats uit te vaardigen en, als dat niet het geval is, in hoeverre is het noodzakelijk en*

3.5.1. *Manifestatiebegrip*

Uit de memorie van toelichting van de WOM heeft de regering bewust afgezien het nader afbakenen van de in de WOM geregelde demonstraties.¹⁰⁷ Uit het rapport bleek echter dat bij gemeentebestuurders en andere verantwoordelijken de behoefte bestond aan duidelijkheid. Het duidelijk omschrijven van dit begrip verdient echter geen plek in de WOM vanwege het sterke casuïstisch karakter. De algemene criteria voor demonstraties vloeiden voor alsnog uit de wetsgeschiedenis, literatuur en rechtspraak.

3.5.2. *Kennisgevingsvereiste*

In artikel 5 lid 2 en artikel 7 aanhef en sub a van de WOM staat beschreven dat de burgemeester een demonstratie kan verbieden op het moment dat niet aan de vereiste kennisgeving tijdig is voldaan. Uit het rapport bleek dat deze artikelen geschrapt moesten worden uit zowel praktische en principiële overwegingen. Deze artikelen zijn in strijd met de Grondwet. Volgens de Grondwet¹⁰⁸ mag een demonstratie slechts worden verboden ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Daarnaast was het volgens de jurisprudentie van het EHRM niet toegestaan om een demonstratie te verbieden enkel op het feit dat niet was voldaan aan het kennisgevingsvereiste.¹⁰⁹

Daarnaast verdiende het een grote aanbeveling om een maximale duur van een kennisgevingstermijn in de WOM op te nemen. De kennisgevingstermijn mag niet langer zijn dan 48 uur, anders zou dit verstorend werken. Deze termijn is dan ook in lijn met andere landen in Europa.

3.5.3. *Integrale verboden naar plaats en tijd*

In sommige gemeenten bestaat de behoefte om een integraal demonstratieverbod naar plaats te hebben. Deze behoefte bestaat om de openbare orde te kunnen handhaven of om de waardigheid

wenselijk om een dergelijke bevoegdheid in de Wet openbare manifestaties op te nemen? Moet in de Wet openbare manifestaties de burgemeester specifieke bevoegdheden worden verleend waarmee hij adequaat kan reageren op een noodsituatie in overeenstemming met de grondwettelijke beperkingssystematiek? Is het noodzakelijk om de Wet openbare manifestaties te wijzigen, zodat de regeling van klokgelui en andere oproepen tot belijden in overeenstemming is met de grondwettelijke beperkingssystematiek? Moet de beslissing van de burgemeester om geen gebruik te maken van zijn beperkende, voorschrijvende dan wel verbodsbevoegdheid bij een aangemelde manifestatie gekwalificeerd worden als een Awb-besluit en, zo ja, moet dit ook als zodanig worden vastgelegd in de Wet openbare manifestaties?"

¹⁰⁷ Kamerstukken II 1987/88, 19 427 nr. 3.

¹⁰⁸ Tweede lid van de artikelen 6 en 9 Grondwet.

¹⁰⁹ EHRM 17 juli 2007, appl. nr. 25691/04, ECLI:CE:ECHR:2007:0717JUD002569104 (*Bukta e.a./Hongarije*), r.o. 36.

van een plaats te beschermen. De WOM biedt geen mogelijkheid om een integraal demonstratieverbod naar plaats.

De schrijvers van het rapport achtten het ook niet wenselijk om een dergelijke verbodsbepaling op te nemen in de WOM. Dit verbod zou zich namelijk niet verhouden naar de doelcriteria uit van artikel 9 lid 2 Grondwet. Burgemeesters hebben op grond van de artikelen 175 en 176 **Gemw** de mogelijkheid voor het toepassen van de noodbevoegdheden. De burgemeesters kunnen op basis van deze artikelen een demonstratieverbod uitvaardigen naar tijd. Dit verbod verhoudt zich ook niet met de Grondwet. Daarnaast zijn hiervoor onvoldoende rechtsbeschermingsmiddelen beschikbaar tegen deze verbodsbepalingen. Tot slot zijn de toepassingscriteria van de gemeentewettelijke noodbevoegdheden in sommige opzichten minder strikt zijn dan die van de WOM.

Op grond hiervan was het volgens Roorda e.a. verstandig om deze bepaling in de WOM te laten opnemen, zodat een noodbevoegdheid integraal kon worden toegekend aan de burgemeesters. Door deze bevoegdheid in de WOM te laten opnemen zal dit zorgen voor duidelijkheid en helderheid. De bevoegdheid is dan een discretionaire bevoegdheid voor de burgemeesters in noodsituaties.¹¹⁰

3.5.4. Reactie op de evaluatie

Hoewel uit het rapport van de Nationale Ombudsman en de evaluatie van de WOM serieuze aanbevelingen zijn over het wijzigen van de WOM, stelde Ronald Plasterk (PvdA), toenmalig minister van BZK, op 17 januari 2017 de WOM slechts op enkele punten wilde preciseren.¹¹¹

Manifestatiebegrip

Het kabinet stemde in met de aanbeveling om geen definitie van de ‘manifestaties’ in de WOM op te nemen. Zij deelde de conclusie van de onderzoekers dat het te complex was om de grondwettelijke vrijheden die de WOM regelt in definities te vangen, mede gelet op de jurisprudentie van het EHRM. Het opnemen van definities zou de reikwijdte van deze vrijheden te zeer kunnen beperken. Hoewel de WOM niet zal worden gewijzigd, zou het kabinet wel een praktische handleiding opstellen voor gemeentenen politie. Deze handleiding, waar Amsterdam

¹¹⁰ Door een discretionaire bevoegdheid voor burgemeesters in de WOM te laten opnemen, maakt dat dit een besluit is als bedoeld in de Awb-besluiten. Tegen dit besluit is bezwaar mogelijk, waardoor de burger ook rechtsbescherming geniet voor verbodsbepaling voor een noodsituatie zoals opgenomen in de WOM.

¹¹¹ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 324, nr. 2, p. 1.

en de Nationale Politie al mee bezig was, zou richtlijnen bieden voor het onderscheid tussen beschermde manifestaties en andere evenementen.¹¹²

De afwijzing van de definitie toekenning laat een spanning zien binnen het publiekrecht, namelijk de behoefte aan rechtszekerheid en de openheid en dynamiek van grondrechten. Juridisch gezien is het vastleggen van een definitie van grondrechten complex. De keuze voor de handleiding is een pragmatische oplossing, maar roept wel vragen op over de juridische status en afdwingbaarheid ervan.

Aanpassingen aan artikel 5 en 7 WOM

De onderzoekers adviseerden om artikel 5, lid 2, sub a en b en artikel 7, sub a en b WOM te schrappen, omdat deze bepalingen volgens hen in strijd waren met de Grondwet en de jurisprudentie van het EHRM. De onderzoekers interpreteerden deze artikelonderdelen als zelfstandige bevoegdheden voor burgemeesters om manifestaties te verbieden of te beëindigen op basis van vormvereisten, zonder dat de in artikel 2 WOM genoemde belangen in het geding waren.¹¹³

Het kabinet merkte echter op dat de praktijk in de vier grote steden liet zien dat manifestaties niet werden verboden of beëindigd zonder dat een van de belangen uit artikel 2 WOM in het geding was. Hoewel er in de praktijk geen sprake was van zelfstandige verbods- of beëindiggronden op basis van vormvereisten, erkende het kabinet dat de huidige wettekst onduidelijkheden schepte in de wetenschappelijke literatuur en bij gemeenten met minder ervaring. Het kabinet handhaafde zijn eerdere standpunt uit 2009 dat het ongewenst was om op te treden tegen een betoging bij het ontbreken van gegronde vrees voor wanordelijkheden, verkeersbelemmeringen of gezondheidsaantasting.¹¹⁴

Het kabinet koos ervoor om de bepalingen niet te schrappen, omdat de tekst van artikel 2 WOM en de memorie van toelichting reeds impliceerde dat verboden of beëindiggronden, zelfs bij niet-naleving van kennisgevings- of inlichtingenplichten, moesten zijn ingegeven door de belangen van artikel 2 WOM. De onduidelijkheid werd volgens het kabinet veroorzaakt door de formulering van artikel 5, lid 2 sub c en artikel 7 aanhef en sub c WOM. Daarom zou het

¹¹² *Kamerstukken II 2016/17, 34 324, nr. 2, bijlage, p. 1.*

¹¹³ *Kamerstukken II 2016/17, 34 324, nr. 2, bijlage, p. 2.*

¹¹⁴ *Ibidem, 2.*

kabinet de tekst van deze artikelen verduidelijken middels een wetsvoorstel. Deze verduidelijking liet de mogelijkheid om een voorafgaande kennisgeving te verlangen onverlet, aangezien dit essentieel was voor gemeenten en politie om voorbereiden te treffen. Overtredingen bleven strafbaar conform artikel 11 WOM, wat het uitgangspunt van voorafgaande aanmelding behield. De bevoegdheid van de burgemeester om in te grijpen bij verwachte wanordelijkheden, verkeersbelemmeringen of gezondheidsrisico's bleef eveneens in stand. Ook de bevoegdheid om een manifestatie te beëindigen indien eerder een verbod was gegeven, zou worden gehandhaafd, waar dit essentieel is voor handhaving van het verbod.¹¹⁵

Het kabinet constateerde tevens dat de letterlijke tekst van artikel 5 lid 1 WOM alleen de mogelijkheid bood om voorschriften en beperkingen op te leggen na een kennisgeving. In de praktijk werden echter ook voorschriften gesteld aan manifestaties die niet zijn aangemeld maar waarvan de gemeente wel op de hoogte was (bijvoorbeeld via sociale media). Het kabinet was van mening dat artikel 5 lid 1 WOM aldus moest worden gelezen dat de burgemeester ook bevoegd was om voorschriften en beperkingen te stellen als een manifestatie niet was aangemeld. Deze praktijk zou worden verduidelijkt in de wettekst om misverstanden te voorkomen. De aanbeveling om de strafbaarstelling van deelnemers aan niet-aangemelde manifestaties (artikel 11 lid 1 sub a WOM) te schrappen, nam het kabinet niet over. Hoewel van deelnemers niet altijd kon worden verwacht dat zij op de hoogte zijn van een kennisgeving, zijn zij wel verplicht zich te verwijderen indien de politie dit had bevolen wegens een niet-aangemelde manifestatie. Indien zij hieraan geen gehoor gaven, bleef de strafbepaling van artikel 11 WOM van kracht.¹¹⁶

Maximale kennisgevingstermijn

Een andere aanbeveling betrof het vaststellen van een maximum kennisgevingstermijn van 48 uur in de wet, met uitzondering van weekend- en feestdagen, en een bepaling dat niet tijdig aangemelde manifestaties zo snel mogelijk moesten worden aangemeld. De onderzoekers stelden vast dat de WOM gemeenten vrij liet om kennisgevingstermijnen te stellen, wat in de praktijk leidde tot onevenredig lange termijn, die strijdig waren met verdragsrechtelijk en grondwettelijk beschermde rechten. Het kabinet was van mening dat de kennisgevingstermijn zo kort als redelijkerwijs mogelijk moet zijn en dat een termijn van vier weken hier niet aan

¹¹⁵ Ibidem, 3.

¹¹⁶ Ibidem, 3.

voldoet. Echter, het kabinet zag geen aanleiding om het uitgangspunt te wijzigen dat elke gemeente zelf kon beslissen welke termijn redelijk was, gezien de lokale omstandigheden. Het risico bestond dat een maximumtermijn van 48 uur gemeenten met kortere termijnen zou inspireren om deze te verlengen. Het kabinet zou wel informatie opnemen in de praktijkhandeling om de wenselijkheid van een kennisgevingstermijn van 48 uur of korter onder de aandacht te brengen bij gemeenten. De aanbeveling voor een wettelijke uitzondering voor manifestaties die niet binnen de termijn kunnen worden aangemeld, werd afgewezen om verwarring en misbruik te voorkomen.¹¹⁷

De afwijzing van een wettelijke maximum kennisgevingstermijn, ondanks de vastgestelde praktijk van disproportioneel lange termijnen in sommige gemeenten, is een kritiekpunt. De mogelijkheid om een kennisgevingstermijn te stellen is een legitieme beperking van het demonstratierecht, maar deze moet voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Een termijn van vier weken is in strijd met het *reasonable time criterium*.¹¹⁸ Het argument van gemeentelijke autonomie is hier ondergeschikt aan de uniforme bescherming van grondrechten. Daarnaast is in 2001 al de kritiek geuit op de kennisgevingstermijn door jurist Ward Ferdinandusse.¹¹⁹

Integraal demonstratieverbod op bepaalde plaatsen

De onderzoekers adviseerden om geen integraal demonstratieverbod naar plaats te introduceren in de WOM, omdat dit strijdig zou zijn met artikel 9 lid 2 Grondwet. Wel stelden zij een uitzondering voor het Binnenhof voor, waar een expliciet demonstratieverbod in de WOM zou moeten worden opgenomen.

Het kabinet constateerde dat een uitspraak van het EHRM in de zaak *Fáber t. Hongarije* ruimte leek te laten voor een manifestatieverbod voor specifieke locaties. Echter, het kabinet was het met de onderzoekers eens dat een algemene beperking van het recht op godsdienstvrijheid en het recht op vergadering en betoging niet in overeenstemming was met artikel 6 en 9 Grondwet. Het kabinet meende dat dit ook gold voor een integraal demonstratieverbod voor het Binnenhof in de WOM. Het was aan de gemeente om hierover steeds opnieuw een afweging te maken.

¹¹⁷ Ibidem, 5.

¹¹⁸ EHRM 24 September 2007, appl. Nr. 1543/06, (*Bączkowski and others v. Poland*).

¹¹⁹ Zie paragraaf 3.3. voor een uitgebreide beschrijving. N. Ferdinandusse, 'De strafbaarheid van een grondrecht', *NJB* 30 maart 2001, afl. 13, 615-658, aldaar 615.

Een dergelijk verbod voor het Binnenhof zou bovendien een precedentwerking kunnen hebben, waardoor andere gemeenten ook zouden kunnen pleiten voor permanente demonstratieverboden op plaatsen waar de veiligheid moeilijk te waarborgen was. Het kabinet was van mening dat dit type afwegingen bij uitstek op gemeentelijk niveau diende te worden gemaakt en niet door de wetgever.¹²⁰

Naar mijn oordeel kan een demonstratieverbod naar plaats niet worden opgenomen in de WOM, aangezien dit in strijd zou zijn met de terughoudendheid die zij behoren te hanteren op grond van de eerder gewezen arresten van het EHRM.

Noodbevoegdheid

De onderzoekers adviseerden om een noodbevoegdheid in de WOM op te nemen, op grond waarvan burgemeesters manifestatie tijdelijk kon verbieden of beperken in geval van een bestuurlijke overmachtssituatie. De WOM kende de burgemeester geen bevoegdheid toe om gedurende een bepaalde periode alle demonstraties te verbieden: elke demonstratie moest op zijn eigen onderdelen worden beoordeeld. Hoewel de praktijk uitwees dat in noodsituaties behoefte kon bestaan aan een dergelijke bevoegdheid en de memorie van toelichting bij de WOM al opmerkte dat de WOM een stelsel gaf voor normale omstandigheden en de toepassing van noodbevoegdheden in uitzonderlijk omstandigheden onverlet liet, kan de burgemeester in de huidige praktijk manifestaties verbieden of beperken met gebruikmaking van de noodbevoegdheden uit artikel 175 en 176 Gemw.¹²¹

Het kabinet nam deze aanbeveling niet over. De WOM was bedoeld voor normale omstandigheden, niet voor noodsituaties. De bevoegdheden van de burgemeester in noodsituaties zijn reeds elders geregeld. Een splitsing van noodbevoegdheden in bevoegdheden ten aanzien van manifestaties en overige noodbevoegdheden draagt het risico in zich dat een burgemeester moet kiezen of hij vreest voor ernstige wanordelijkheden door manifestaties of door (uit die manifestaties voortvloeiende) rellen. Een dergelijk onderscheid is vaak niet goed mogelijk en onwenselijk.¹²²

¹²⁰ Ibidem, 6-7.

¹²¹ Ibidem, 7.

¹²² Ibidem, 7.

De reactie van het kabinet was grotendeels terughoudend. Hoewel het kabinet aangaf de WOM op bepaalde punten te willen preciseren en een praktische handleiding zou opstellen, koos het ervoor de wet niet te wijzigen op de meeste kritiekpunten.¹²³ Dit liet de discrepantie tussen de juridische literatuur en de politieke praktijk voortbestaan en benadrukte de blijvende spanning rondom de interpretatie en toepassing van het demonstratierecht.

3.6. Tussenconclusie

Het debat over de WOM tussen 1988 en 2015 kenmerkte zich door een groeiende spanning tussen politieke wensen en juridische interpretaties. Hoewel de politiek riep om harder ingrijpen bij blokkades, stond jurisprudentie verboden enkel toe bij reële verstoring van de openbare orde.

Tussen 1995 en 2005 verschoven rechterlijke interpretaties: verboden vereisten zwaarwegende omstandigheden en een striktere controle op risicoanalyses. Het *hostile audience problem* kwam op, waarbij tegendemonstraties geen autonome verbodsgrond mochten zijn. Juristen bekritiseerden ook de strafbaarheid van niet-tijdige aanmelding als strijdig met de grondrechten.

Vanaf 2005 tot 2015 beïnvloedde het EHRM de interpretatie sterk, door te benadrukken dat staten vreedzame bijeenkomsten moet faciliteren, zelfs bij ontbreken van tijdige aanmelding. De Nationale Ombudsman onderschreef deze kritiek. De WOM evaluatie 2015 door Roorda Schilder en Brouwer bevestigde deze knelpunten en adviseerde structurele wetswijzigingen.

De politieke reactie van Plasterk in 2017 was echter terughoudend. Hij koos voor precieze aanpassingen en een praktische handleiding in plaats van fundamentele wijzigingen. Dit illustreert de voortdurende discrepantie tussen juridische kritiek en politieke praktijk.

¹²³ *Kamerstukken II 2016/17, 34 324, nr. 2, p. 3-4.*

HOOFSTUK 4

HEROPELVING VAN HET DEMONSTRATIEDEBAT *Periode van 2015 tot en met 2025*

4.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk zagen we hoe het debat over de WOM zich tussen 1988 en 2015 ontwikkelde, waarbij het grondrecht op betoging voortdurend werd getoetst aan belangen als openbare orde en veiligheid. Ondanks de aanbevelingen uit de evaluatie van de WOM in 2015, stelde het kabinet zich terughoudend op en zag zij niets in een wijziging van de WOM. Inmiddels is het demonstratiedebat weer opgelaaid en is het zowel in de politiek als samenleving een groot onderwerp van gesprek.

De periode na 2015 kenmerkte zich door een sterke toename en verharding van protesten. De toegenomen zichtbaarheid van klimaatbewegingen en boerenacties leidde tot meer conflicten tussen demonstranten en gezagsdragers en een groeiende maatschappelijke en politieke aandacht voor handhaving van orde en veiligheid.¹²⁴ De coronacrisis vanaf 2020 vormde een cruciale ontwikkeling, met vergaande beperkingen van het demonstratierecht. Ook na de pandemie bleven spanningen hoog door toenemende maatschappelijke polarisatie.¹²⁵ Deze dynamiek bracht het demonstratierecht opnieuw prominent op de politieke agenda, met onder meer rapporten van de Nationale Ombudsman en Amnesty International en in september 2024 het ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de WOM.

Dit hoofdstuk beantwoordt de deelvraag: *‘Waarom is er na 2015 een heropleving van het demonstratiedebat?’* Om deze heropleving van het debat te duiden, wordt in dit hoofdstuk opnieuw gekozen voor een chronologisch-thematische benadering. In §4.2 staat de periode 2015-2020 centraal, in deze periode was een duidelijke verandering merkbaar in het

¹²⁴ Niet uitputtende lijst van krantenartikelen over de toename van protesten: ‘Duizenden boeren bij stikstofprotest Den Haag’, *Parool* 19 februari 2020; F. Hofman, ‘Honderden arrestaties na protestblokkade Extinction Rebellion in Den Haag’, *NRC* 28 januari 2023; ‘Politie beëindigt blokkade A12 van Extinction Rebellion’, *NOS* 11 september 2023; ‘Boeren met tractor naar verschillende steden getrokken om te demonstreren’, *NRC*, 1 februari 2024; A. Schreuder en M. Kuiper, ‘Nu is het moment voor boeren om druk uit te oefenen’, *NRC* 6 februari 2024.

¹²⁵ P. Dekker, *Politieke polarisatie in Nederland* (Utrecht: 2022).

demonstratieklimaat. De demonstraties werden feller, waardoor het demonstratierecht opnieuw in de belangstelling kwam te staan. In §4.3 staat de periode van 2020 tot en met 2025 centraal, waarbij de polarisatie mede de oorzaak is geweest van het ontstaan van vele rapporten. In §4.4 staat het jaar 2025 centraal, het demonstratierecht is weer een actueel thema in de Tweede Kamer geworden. Tot slot volgt in §4.5 een tussenconclusie.

4.2. *Demonstratierecht in een veranderd maatschappelijk klimaat (2015-2020)*

De periode 2015-2020 markeert het begin van een groeiende discrepantie tussen de interpretatie van het demonstratierecht en de praktijk van steeds hardere protesten. Hoewel minister Plasterk in 2017 nog vasthield aan de actualiteit van de WOM, stonden juristen en de rechtspraak hier kritischer tegenover. Deze juridische ontwikkelingen vormden een belangrijke aanjager voor het hernieuwde debat. Het EHRM speelde een cruciale rol in het verbreden van de interpretatie van het demonstratierecht.

Tijdens de invoering van de WOM werd nadrukkelijk in de debatten geoordeeld dat vernielingen en blokkades geen onderdeel mochten vormen van demonstraties.¹²⁶ Vanaf 2000 oordeelde de rechtspraak hier al ruimer over.¹²⁷ Het EHRM oordeelde in 2015 dat het blokkeren van verkeeraders of openbare gebouwen in beginsel als vreedzaam protest kon worden beschouwd.¹²⁸ In 2017 had EHRM het *sight and sound-criterium* geïntroduceerd. Dit criterium houdt in dat de autoriteiten zich dienen in te spannen om een tegendemonstratie doorgang te laten vinden binnen gezichts- en geluidsafstand van het doel waartegen zij zich richt.¹²⁹ Dit betekent echter niet dat automatisch toegang wordt gegeven tot privéterreinen, of tot alle voor het publiek toegankelijke plaatsen zoals overheids- of universiteitsgebouwen.¹³⁰ Het EHRM gaf hier in 2018 nader invulling op. Onder *a standard situation of a 'peaceful assembly'* in de zin van artikel 11 EVRM, vallen geen protestacties die betrekking hebben op bezettende, blokkerende en dwingende elementen. Fysiek gedrag tijdens een demonstratie dat tot doel heeft het ernstig verstoren van anderen, vormt volgens het EHRM niet de kern van het

¹²⁶ *Kamerstukken II* 1987/88, 19 427 nr. 3.

¹²⁷ Rechtbank Amsterdam 14 december 2000, ECLI:NL:RBAMS:2000:AA9033, rechtsoverweging 3.

¹²⁸ EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (Kudrevičius e.a./Litouwen), par. 97. Later ook bevestigd in: EHRM 11 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707, appl.nr. 14237/07 (Tuskia e.a./Georgië), par. 73.

¹²⁹ EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (Lashmankin e.a./Rusland).

¹³⁰ EHRM 6 mei 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0506JUD004430698, appl.nr. 44306/98, (Appleby e.a./VerenigdKoninkrijk), par. 47; EHRM 15 mei 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0515JUD001955405, appl.nr. 19554/05 (Taranenko/Rusland) par. 78; EHRM 11 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707, appl.nr. 14237/07 (Tuskia e.a./Georgië), par. 72-73.

demonstratierecht.¹³¹ Het EHRM heeft hierbij de voorwaarden gegeven wanneer geen sprake is van een protestactie in de zin van artikel 11 EVRM:

- 1) sprake van gewelddadige gedraging; of
- 2) protestactie kent een gewelddadig karakter; of
- 3) de organisatoren of deelnemers de grondslagen van een democratische samenleving verwerpen.

Het EHRM heeft zich uitgebreid uitgelaten over het demonstratierecht en nadere inkadering gegeven aan de wet, aangezien de grenzen van het demonstratierecht steeds vaker werden opgezocht. Op 11 maart 2018 volgde dan ook een rapport, *Demonstreren, een schurend grondrecht* van de Nationale Ombudsman Reinier van Zutphen¹³² Het rapport van de Nationale Ombudsman in 2008 kwam al tot de conclusie dat de WOM niet meer voldeed.¹³³ In 2018 dacht de Nationale Ombudsman hier nog hetzelfde over en deed aanbevelingen over hoe het demonstratierecht door de overheid zorgvuldig, transparant en binnen de juridische kaders goed kon worden uitgevoerd.

In 2017 vond een kabinetswisseling plaats, *Kabinet-Rutte III*, waardoor Kajsa Ollongren (D66) minister van BZK was. Zij verstuurde op 13 juli 2018 een brief naar de Tweede Kamer naar aanleiding van de vragen rondom de evaluatie van de WOM in 2015.¹³⁴ Plasterk gaf in 2017 aan geen grote wijzigingen door te voeren, maar een praktische handleiding te schrijven. De precisering van de WOM ging ze echter ook niet meer doorvoeren.¹³⁵ Daarnaast beschreef zij in deze brief ook het rapport van de Nationale Ombudsman. Ollongren benadrukt dat demonstraties altijd mogelijk moesten zijn, tenzij er gevaar was voor verkeer of voor bestrijding of voorkomen van wanordelijkheden. De WOM bood geen mogelijkheid om een demonstratie alleen op impopulaire meningen te verbieden. Burgemeesters kwamen echter in de knel bij onverwachte of controversiële demonstraties op kwetsbare locaties, omdat ze de veiligheid niet konden garanderen en zich genoodzaakt zagen demonstraties te verbieden.

Hoewel de Tweede Kamer de evaluatie van de WOM heeft besproken, zijn de voorgestelde wijzigingen niet doorgevoerd. Dit is opmerkelijk, gezien de herhaalde oproepen vanuit de

¹³¹ EHRM 11 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707, appl.nr. 14237/07 (Tuskia e.a./Georgië), par. 73-75

¹³² Rapport van de Nationale Ombudsman, *Demonstreren, een schurend grondrecht*, 14 maart 2018, 2018/015.

¹³³ Rapport van de Nationale Ombudsman, *Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstreren*, 13 december 2007, 2007/290.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 324, nr. 3.

¹³⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 34 324, nr. 4 en bijlage Demonstreren 'Bijkans heilig'.

samenleving om de WOM te herzien, zowel in rapporten van de Nationale Ombudsman voorafgaand aan de evaluatie als in een rapport erna. Ollongren was op 21 maart 2019 nogmaals om een stand van zaken gevraagd, maar daarin verwees zij slechts terug naar de brief van 13 juli 2018.¹³⁶

Ondanks deze terughoudende reactie, werden de grenzen van het demonstratierecht steeds verder opgerekt. Maatschappelijke gebeurtenissen zoals de groeiende klimaatprotesten van Extinction Rebellion, de boerenprotesten tegen stikstofbeleid, de Black Lives Matter-demonstraties en de opkomst van protesten tegen polarisatie, zorgden voor een zichtbare toename in het aantal en de intensiteit van demonstraties.¹³⁷ Deze acties, vaak met directe en onregelende elementen zoals wegblokkades en bezettingen, confronteerden lokale overheden en de landelijke politiek direct met de opgerekte grenzen van het demonstratierecht.

Ondanks de vele pogingen vanuit juristen en de Nationale Ombudsman om de WOM te laten wijzigen legde de politiek het wijzigen van de WOM bewust naast zich neer. Zij kwamen constant tot hetzelfde oordeel: de WOM voldoet aan haar tijd. Deze periode vormde daarmee de aanloop naar nog intensiever debat over het demonstratierecht, dat door de impact van de coronacrisis in 2020 in een versnelling zou raken.

4.3. De coronacrisis en polarisatie (2020-2025)

De coronacrisis vanaf 2020 fungeerde als een katalysator voor de heropleving van het demonstratiedebat, door een ongekende combinatie van beperkingen op grondrechten en een sterke toename van maatschappelijke polarisatie. De intensivering van het demonstratieklimaat, met vernielingen, blokkades en hard politieoptreden, maakt de opgerekte grenzen van het demonstratierecht pijnlijk zichtbaar en versterkte de roep om aanpassing van de WOM vanuit zowel de samenleving als juridische kringen.¹³⁸

¹³⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 34 324, nr. 5.

¹³⁷ Niet uitputtende lijst van krantenartikelen over de toename van protesten: 'Duizenden mensen bij manifestatie tegen polarisatie in Amsterdam', *NOS* 25 september 2016; 'Protestmars door Amsterdam: 'We zijn tegen polarisatie'', *NOS* 3 oktober 2021; 'Wat kunnen we doen om polarisatie tegen te gaan?' *Volkskrant* 4 oktober 2019; 'Kritiek op niet ingrijpen van burgemeester bij grote Black Lives Matter-betoging in Amsterdam', *de Volkskrant* 1 juni 2020; 'Halsema had drukte bij Black Lives Matter-protest onderschat', *NRC* 1 juni 2020.

¹³⁸ 'Onrust in meerdere steden bij tweede keer ingaan avondklok', *NRC* 25 januari 2021; 'Drie mensen getroffen door kogels tijdens rellen op vrijdag in Rotterdam', *NRC* 21 november 2021; 'Waarom ging het uitgerekend dit weekend weer mis?', *NRC* 21 november 2021; 'Kan de overheid het boerenprotest nog aan?', *NRC* 29 juni 2022; 'Politie beeindigt pro-Palestijns studentenprotest in Nijmegen na vernielingen', *NOS* 6 juni 2024; 'Gaza-protest: in Amsterdam vernielingen door

Op 14 december 2021 had Ollongren een nieuw onderzoeksrapport aan de Tweede Kamer getoond.¹³⁹ De WOM is geanalyseerd door Roorda, Schilder en Brouwer, zij konden voortborduren op de evaluatie van de WOM in 2015.¹⁴⁰ Uit dit rapport volgt nagenoeg dezelfde conclusie. De WOM voldeed niet en diende aangepast te worden. Onder andere met het schrappen van de kennisgevingstermijn, aangezien deze in strijd is met de rechtspraak. Tevens bespraken zij de mogelijkheid voor het verbieden van gezichtsbedekkende kleding bij manifestaties. De onderzoekers stelde dat de WOM al voldoende middelen bood en dat er vanuit de gemeenten geen noodzaak was voor een algeheel verbod.

Door een kabinetswisseling, *Kabinet-Rutte IV*, is Hanke Bruins Slot (CDA) minister van BZK. Zij gaf een reactie op het onderzoeksrapport en het verschenen rapport van Amnesty International getiteld, *'Demonstratierecht onder druk'*.¹⁴¹ De conclusie was wederom dat de WOM niet aangepast werd, met als reden dat de dilemma's niet vastgelegd konden worden in de WOM. De nieuwe vorm van demonstreren, namelijk wetsovertredingen om aandacht te generen, knelt meer in de handhaving en het strafrecht dan in de gegeven bevoegdheden in de WOM. Daarnaast werd gesteld dat het niet mogelijk was om de grenzen beter te omschrijven, aangezien dit per geval moest worden beoordeeld.

Hugo de Jonge (CDA) minister van BZK¹⁴² heeft naar aanleiding van de gebeurtenissen dat politici ongewenst en onaangekondigd thuis werden bezocht, een onderzoek laten opstellen door juristen Noortje Swart en Berend Roorda.¹⁴³ Het onderzoek getiteld, *Paal en perk stellen aan protestacties bij (privé)woningen van politici en andere personen* gaf weer dat de WOM geen specifieke bevoegdheid kent om demonstraties bij (privé)woningen te beperken. Desondanks zijn er voldoende strafrechtelijke en civielrechtelijke middelen om een dergelijke inperking toch mogelijk te maken.

zwartgeklede vanden...', *NRC* 13 mei 2024; 'Man opgepakt voor vernielingen in UvA-gebouw bij pro-Palestijns protest', *NOS* 14 mei 2024.

¹³⁹ *Kamerstukken II* 2021/22, 34 324, nr. 6.

¹⁴⁰ B. Roorda, J.G. Brouwer, A.E. Schilder, 'Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken' onderzoeksrapport in opdracht van Ministerie van BZK, 1 november 2021.

¹⁴¹ *Kamerstukken II* 2022/23, 34 324, nr. 7; *Kamerstukken II* 2022/23, 34 324, nr. 9.

¹⁴² Door het uitvallen van minister Hanke Bruins Slot is Hugo de Jonge in *Kabinet-Rutte IV* vanaf 2023 de minister voor BZK.

¹⁴³ Dit rapport is mede aanleiding van de ingediende motie van de leden Sneller en Van der Werf, waarin is verzocht te onderzoeken op welke wijze het ongewenst en onaangekondigd thuis bezoeken van politici vanwege hun politieke overtuigingen strenger kan worden aangepakt of kan worden verboden. *Kamerstukken II* 2022/23, 36 062, nr. 15.

Op 19 april 2024 volgt een brief De Jonge (CDA) waarbij aangegeven werd dat de aandacht werd gevraagd voor de protestacties die zich hebben voorgedaan.¹⁴⁴ De acties roepen zowel in de politiek als in de media de vraag op waar de grenzen van het demonstratierecht liggen. Hugo de Jonge besloot een onafhankelijk onderzoek te laten instellen waar naar het versterken van het handelingsperspectief voor autoriteiten bij ontwrichtende demonstraties en situaties waarin andere grondrechten in het gedrang komen te onderzoeken. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (hierna: ‘WODC’) gaat hierna onderzoek doen.¹⁴⁵

De demonstranten zijn steeds vaker doelbewust de wet aan het overtreden om hiervoor media-aandacht te genereren. Tijdens deze demonstraties dragen de demonstranten ook gezichtsbedekkende kleding waardoor zij niet worden herkend en ook niet vervolgd kunnen worden. Naar aanleiding hiervan hebben Joost Eerdmans (JA21) en Chris Stoffer (SGP) een motie ingediend om gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties te verbieden.¹⁴⁶ Deze motie is op 23 september 2024 door de Tweede Kamer aangenomen.¹⁴⁷ De betrokken partijen (NGB, politie, OM) zien weinig in een landelijk wettelijk verbod. Zij vinden de huidige WOM toereikend: burgemeesters kunnen nu al gezichtsbedekkende kleding verbieden voorafgaand of tijdens demonstraties, artikel 2, 5 en 6 WOM). Zij vrezen dat een landelijke norm juist escalerend werkt en de de-escalerend ruimte van het lokale gezag beperkt. Ondanks de bezwaren kiezen de ministers voor een verbod met ontheffingsmogelijkheid voor de burgemeesters. Deze variant biedt handhavingsduidelijkheid, maar houdt ook ruimte voor uitzonderingen bijvoorbeeld bij geloofsuitingen of angst voor repressie uit herkomstlanden. Hier ontstaat mijns inziens echter wel een spanning tussen rechtsgelijkheid en politiek context. De discretionaire bevoegdheid van burgermeesters zou kunnen leiden tot willekeur of politieke druk. De vraag is of dit binnen het WOM-stelsel wenselijk is.¹⁴⁸ Vanaf dit moment was een duidelijke kentering te merken, waar voorheen de politiek een vrij terughoudende reactie had op het aanbrenge van wijzigingen aan de WOM, werd vanaf hier actiever gehandeld in het wijzigen van de WOM.

¹⁴⁴ *Kamerstukken II 2023/24*, 34 324, nr. 12;

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 2023/24*, 34 324, nr. 13.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II 2024/25*, 29 628, nr. 1229.

¹⁴⁷ *Kamerstukken II 2024/25*, 34324, nr. 36, p. 3–4.

¹⁴⁸ *Kamerstukken II 2024/25*, 34324, nr. 36, p. 3–4.

4.4. Wetsvoorstellen: een nieuwe richting voor de WOM?

De hedendaagse discussie over het demonstratierecht, onder meer door de motie Eerdmans-Stoffer en het regeerakkoord, weerspiegelt een groeiende spanning in de Nederlandse politiek over de grenzen van protest. Dit debat dat aanving op 22 januari 2025 toonde een duidelijke polarisatie in de benadering van dit grondrecht.

Eenzijds benadrukte Christine Teunissen (PvdD) en Marieke Koekoek (GroenLinks-PvdA) het fundamentele belang van het demonstratierecht als ‘zuurstof voor de democratie’ en ‘laatste redmiddel’, waarschuwend voor de ‘criminalisering’ van vreedzame demonstranten en een ‘verharding van de maatschappelijke dialoog’. Hun standpunt, gedeeld door Esmah Lahlah (GroenLinks-PvdA) en Ismail el Abassi (DENK), benadrukte de rol van de overheid in het faciliteren en beschermen van dit recht. Deze visie wortelt in het idee dat het demonstratierecht een essentieel mechanisme is voor maatschappelijke correctie en het uiten van onvrede, zelfs als dit ongemak veroorzaakt.

Anderzijds pleitten partijen als SGP (André Flach), CU (Mirjam Bikker), BBB (Marieke van Wijnen-Nass), CDA (Derk Boswijk) en VVD (Ingrid Michon-Derkzen) voor een striktere handhaving van de bestaande WOM en het duidelijker stellen van grenzen aan demonstraties. Zij stelden dat het demonstratierecht geen vrijbrief mag zijn voor ‘anarchie intimidatie’ of het plegen van strafbare feiten. De focus lag hier op het beschermen van burgers tegen overlast en het voorkomen van illegale acties, met name in reactie op recente blokkades zoals die op de A12. De suggestie dat het Openbaar Ministerie te passief zou zijn in het handhaven en strafbaar stellen van intimidatie en verstoring, zoals door Boswijk geopperd, duidt op een ‘law and order’-benadering die minder tolerantie toont voor een burgerlijke ongehoorzaamheid. Dit staat in schril contrast met de opvatting van linksere partijen die burgerlijke ongehoorzaamheid soms als noodzakelijk zien voor maatschappelijke verandering.

Gebedsoproep

De spanning tussen vrijheid en ordehandhaving komt nog scherper tot uiting in het recente wetsvoorstel van André Flach (SGP) en Joost Eerdmans (JA21) d.d. 14 april 2025, dat beoogt artikel 10 WOM te wijzigen om gebedsoproepen alleen zonder geluidsversterking toe te

staan.¹⁴⁹ Dit voorstel roept belangrijke vragen op over de reikwijdte van godsdienstvrijheid en de intentie van de oorspronkelijke WOM.

De initiatiefnemers baseren hun voorstel op de stelling dat de expliciete toevoeging van de gebedsoproepen aan de WOM in 1988, naast klockgelui, plaatsvond zonder ‘wezenlijke inhoudelijke afweging’ van de verschillen tussen beide uitingen.¹⁵⁰ Zij betogen dat de gebedsoproep, met zijn expliciet belijdende tekst en versterkte karakter, tot gevoelens van ‘vervreemde of onveilig gevoel’ kan leiden bij omwonende, in tegenstelling tot het non-vocale klockgelui.¹⁵¹ De vergelijking tussen klockgelui en gebedsoproep is echter fundamenteel normatief, men kan ook stellen dat de WOM in 1988 juist bewust ruimte bood aan nieuwe religieuze tradities. Zo kopte Het Parool dat door de invoering van de WOM nu ook ruimte was voor het islamitische geluid.¹⁵² De stelling dat de regering destijds ‘*niet rekenschap gaf*’ van culture verschillen is op te vatten als een ideologisch standpunt. De WOM beoogde destijds juist neutraliteit door verschillende religieuze tradities gelijk te behandelen. Dit voorstel kantelt dat perspectief en pleit voor differentiatie op basis van culture traditie.¹⁵³

De initiatiefnemers stellen dat een verbod op geluidsversterking niet in strijd is met artikel 6 Grondwet of artikel 9 EVRM. Zij verwijzen naar het ontbreken van jurisprudentie over versterkte gebedsoproepen, maar stellen dat regulering in het licht van openbare orde en rechten van anderen mogelijk is.¹⁵⁴ Mijns inziens is het standpunt dat geluidsversterking ‘indringender’ is en daarmee reguleringsgrond vormt vatbaar voor een alternatieve waardering. De mate van verstoring of indringendheid is immers contextueel en subjectief. Dit wetsvoorstel toont aan dat heropleving van het demonstratiedebat nu diep ingrijpt in de afweging van grondrechten en de specifieke invulling van de WOM.

4.5. *Tussenconclusie*

Na 2015 heeft het debat over het demonstratierecht een duidelijke heropleving gekend, gedreven door een combinatie van factoren die de dynamiek van protesten in Nederland fundamenteel hebben veranderd. De aanvankelijke politieke terughoudend om de WOM te

¹⁴⁹ *Kamerstukken II 2024/25, 36728, nrs. 1-2.*

¹⁵⁰ *Ibidem*, 3, 7.

¹⁵¹ *Ibidem*, 2, 4.

¹⁵² ‘Ook Islam mag geluid maken’, *Het Parool* 29 januari 1988.

¹⁵³ *Ibidem*, 7.

¹⁵⁴ *Ibidem*, 9-11.

wijzigen, veelal met de argumentatie dat de wet nog voldeed, botste met een steeds intensiever wordend demonstratieklimaat en een groeiende roep vanuit zowel de samenleving als juridische experts om aanpassing.

Een eerste belangrijke verklaring voor deze heropleving ligt in de veranderende aard van de demonstraties zelf in de periode tussen 2015 en 2020. Grote maatschappelijke bewegingen, zoals klimaatactivisten van Extinction Rebellion en boerenprotesten, werden talrijker en namen een feller vaak onregelend karakter aan met bijvoorbeeld wegblokkades en bezettingen. Dit zette de grenzen van het demonstratierecht, zoals vastgelegd in de WOM, onder druk en confronteerde lokale overheden met nieuwe uitdagingen. Hoewel de rechtspraak, waaronder het EHRM, probeerde hier met nieuwe inzichten zoals het *sight and sound*-criterium op in te spelen, kon dit de spanningen niet wegnemen. Rapporten van de Nationale Ombudsman benadrukten al vroeg de noodzaak tot herziening van de WOM, maar vonden destijds weinig gehoor bij de politiek.

De tweede cruciale factor was de impact van de coronacrisis vanaf 2020 en de toenemende maatschappelijke polarisatie die daarop volgde. De vergaande beperkingen op het demonstratierecht tijdens de pandemie, gecombineerd met groeiende polarisatie, leidden tot meer harde confrontaties, vernielingen en blokkades. Dit versterkte de roep om aanpassingen van de WOM. Hoewel diverse onderzoeksrapporten wederom aandrongen op wijzigingen, bleef de politiek aanvankelijk vasthouden aan het standpunt dat de WOM voldoende handvatten bood, waarbij de problemen eerder bij de handhaving en het strafrecht werden gelegd. Echter, toenemende incidenten met ongewenste huisbezoeken bij politici benadrukten de acute behoefte aan een sterker handelingsperspectief voor autoriteiten. Deze concrete, ontwrichtende incidenten fungeerden als een doorslaggevende factor, waardoor de politieke noodzaak tot actie niet langer kon worden genegeerd en het debat een nieuwe urgentie kreeg.

Tot slot heeft er vanaf 2024 een derde beslissende politieke kentering plaatsgevonden. Waar voorheen terughoudendheid overheerste, is er nu een actievere houding ten aanzien van wijzigingen in de WOM. De aangenomen motie om gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties te verbieden en de intensieve discussies in de Tweede Kamer over het scherper stellen van de grenzen van het demonstratierecht, zijn hier sprekende voorbeelden van. De politiek zoekt nu expliciet naar een betere balans tussen het grondrecht op demonstratie en het voorkomen van overlast, intimidatie of strafbare feiten. Het recente wetsvoorstel om

gebedsoproepen zonder geluidsversterking te beperken, toont aan dat de discussie nu daadwerkelijk leidt tot concrete pogingen om de WOM aan te passen, iets wat in de jaren daarvoor veelal werd uitgesteld.

Kortom, de heropleving van het demonstratiedebat na 2015 is het directe gevolg van een toenemende intensiteit en onregelende aard van protesten, de impact van maatschappelijke crises en polarisatie en uiteindelijke verschuiving in de politieke bereidheid om de WOM kritisch onder de loep te nemen en aan te passen. Deze ontwikkelingen hebben het demonstratierecht opnieuw prominent op de politieke en maatschappelijke agenda gezet en laten zien dat de maatschappelijke praktijk de wetgevende macht heeft gedwongen tot actie.

HOOFSTUK 5

CONCLUSIE

5.1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken heb ik de politieke en juridische debatten beschreven vanaf de invoering van de WOM tot en met het huidige debat. In dit hoofdstuk zal ik, met de eerdere hoofdstukken in ogenschouw nemend, antwoord geven op de in dit onderzoek centraal staande onderzoeksvraag. Eerst wordt een samenvatting gegeven van de eerdere hoofdstukken (§5.2). Daarna wordt het antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag (§5.3).

5.2. Samenvatting

In hoofdstuk twee is de ontstaansgeschiedenis en de initiële vormgeving van de WOM belicht. De invoering van de WOM in 1988 was primair een grondwettelijke noodzaak, volgend op de algehele herziening van de Grondwet in 1983. Deze artikelen maakten beperkingen op het demonstratierecht mogelijk ter bescherming van de gezondheid, het verkeer en de openbare orde. Het parlementaire debat in de aanloop naar de wet onthulde een spanning tussen de waarborging van fundamentele rechten en de praktische handhaving van de openbare orde. De meeste fracties verwelkomde de wet, maar er waren nuances, met name rond de differentiatie tussen godsdienstige en seculiere manifestaties en de aanpak van maskers en blokkades. Minister Van Dijk speelde een cruciale rol in het bereiken van een compromis. De wet introduceerde kennisgevingsstelsel in plaats van een vergunningsstelsel, wat het demonstratierecht meer ruimte gaf. Belangrijk was ook dat blokkades en vernielingen expliciet buiten de bescherming van de wet vielen, een standpunt dat zowel door de VVD als de minister werd onderschreven. Het feit dat de wet uiteindelijk zonder stemming werd aangenomen, duidde op een breed geaccepteerd compromis dat de grondwettelijke opdracht vervulde en een juridisch kader bood voor de maatschappelijke realiteit.

Hoofdstuk drie analyseerde de ontwikkeling van het politieke en juridische debat over de WOM tussen 1988 en 2015. In de eerste jaren na de invoering riep de politiek (o.a. VVD en PvdA) al op tot harder ingrijpen bij blokkades en de rechtspraak verboden op basis 'bestuurlijke overmachtssituaties (te weinig politiecapaciteit) tolereerde. Echter, rond 2001 begon een

juridische kentering: rechters gingen strenger toetsen of een gebrek aan politiecapaciteit voldoende was onderzocht en oordeelden dat een demonstratie niet langer zonder meer mocht worden verboden. Het *'hostile audience problem'* kwam naar voren, waarbij tegendemonstraties geen autonome verbodsgrond mochten zijn. Juristen zoals Ferdinandusse en Roorda uitten steeds luider kritiek op de WOM, met name op de proportionaliteit van lange kennisgevingstermijnen en strafbaarheid bij het ontbreken daarvan, wat zij als strijdig met de grondrechten en het EVRM beschouwden. Het EHRM benadrukte consequent de faciliterende rol van de staat bij vreedzame demonstraties. Deze groeiende kloof tussen juridische interpretatie en politieke terughoudend leidde uiteindelijk tot een evaluatie van de WOM in 2015. Hoewel deze evaluatie tal van knelpunten en aanbevelingen voorzag (zoals het schrappen van verbodsbepalingen op basis van kennisgeving en het instellen van een maximale termijn), was de politieke reactie van Minister Plasterk in 2017 grotendeels afwijzend; hij koos voor een preciseringen en een handleiding in plaats van fundamentele wetswijzigingen.

Hoofdstuk vier onderzocht de heropleving van het demonstratiedebat na 2015. Deze heropleving werd veroorzaakt door een veranderende aard van demonstraties, gekenmerkt door een toename in intensiviteit, frequentie en onregelende tactieken, met name door klimaat- en boerenprotesten. Deze acties, inclusief wegblokkades en bezettingen, brachten de grenzen van het demonstratierecht opnieuw prominent op de agenda. De coronacrisis vanaf 2020 fungeerde als een katalysator, waarbij vergaande beperkingen en een toenemende maatschappelijke polarisatie leidden tot harde confrontaties en een verdere roep om aanpassing van de wet. Hoewel juridische rapporten bleven aandringen op wetswijzigingen (o.a. over gezichtsbedekkende kleding en de aanpak van protesten bij (privé)woningen), bleef de politiek aanvankelijk vasthouden aan het standpunt dat de WOM voldeed en de problemen meer bij de handhaving en het strafrecht lagen. De aanname van een motie om gezichtsbedekkende kleding bij demonstraties te verbieden en een recent wetsvoorstel om gebedsoproepen zonder geluidsversterking te beperken, illustreren een actievere politieke houding om de WOM daadwerkelijk aan te passen en de balans tussen demonstratievrijheid en openbare orde te herdefiniëren.

5.3. Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag luidt: *‘Hoe heeft de Wet Openbare Manifestaties zich tussen 1986 en 2025 ontwikkeld en hoe draagt deze geschiedenis bij aan een beter begrip van het actuele demonstratiedebat?’*

De ontwikkeling van de WOM tussen 1986 en 2025 kan worden gekarakteriseerd als een voortdurende spanningsboog tussen de waarborging van een fundamenteel grondrecht en de behoefte aan handhaving van de openbare orde en veiligheid. Deze geschiedenis biedt cruciale inzichten in het huidige demonstratiedebat.

De noodzaak tot invoering van de WOM in 1988 kwam voort uit een directe grondwettelijke plicht na de herziening van de Grondwet. In de decennia die volgden, tot 2015, zag de WOM een ontwikkeling die werd gekenmerkt door een groeiende discrepantie tussen juridische interpretaties en de politieke praktijk. Ondanks de vele oproepen voor het aanpassen van de WOM, bleef de politiek terughoudend wat leidde tot een voortdurende spanning tussen theorie van de wet en de praktijk. De heropleving van het demonstratiedebat na 2015 was een direct gevolg van deze opgebouwde spanningen en een veranderd protestklimaat. Dit heeft geresulteerd in een duidelijke politieke kentering vanaf eind 2024, waarbij de terughoudendheid lijkt te zijn doorbroken. Actieve initiatieven tot wetswijzigingen en moties, tonen aan dat de politiek nu wel bereid is om de WOM concreet aan te passen en een nieuwe balans tussen demonstratievrijheid en openbare orde te definiëren.

Deze geschiedenis draagt bij aan een beter begrip van het actuele demonstratiedebat door te laten zien dat het geen statisch fenomeen is, maar een dynamisch proces dat voortdurend wordt beïnvloed door maatschappelijke ontwikkelingen, juridische interpretaties en politieke keuzes. Het begrip van deze geschiedenis is essentieel om het huidige debat te duiden. De huidige discussie over de grenzen van het demonstratierecht is niet nieuw, maar vormt een herhaling van eerdere debatten, zij het nu gevoerd in een context van verhoogde polarisatie en meer disruptieve protestvormen. Daarbij wordt sterk de indruk wordt gewekt dat het huidige debat vooral is ingegeven door de maatschappelijke onrust en niet vanuit de juridische kritiekpunten.

Een voorbeeld hiervan is dat een mogelijk verbod op demonstratie bij het niet tijdig aanmelden geen onderwerp van discussie is, terwijl dit in de juridische literatuur juist als de kern van het

probleem wordt gezien. Mijns inziens zou in het huidige debat meer nadruk moeten liggen op de handhaving en de strafbaarstelling van de demonstranten die bewust de grenzen van het recht overschrijden, dan op het wijzigingen van de WOM. Immers, in het verleden vonden er ook blokkades en vernielingen plaats; dat is wezenlijk niet anders dan nu. Het verschil zit vooral in de maatschappelijke druk om strenger te handhaven.

De vraag is dan ook of het politieke debat op dit moment de wijziging van de WOM of de strafbaarstelling van de overtreders centraal stelt. Mijns inziens is het laatste het geval, waardoor de WOM uiteindelijk niet zal worden gewijzigd op de punten waarop dat volgens het juridische debat juist wel noodzakelijk is.

Bibliografie

Primaire bronnen

Kamerstukken

- Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3.
Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 4 (bijlagen MvT).
Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7.
Kamerstukken II 1984/85, 18 600 VII, nr. 43.
Kamerstukken II 1985/86, nr. 19 427, nrs. 1-2.
Kamerstukken II 1985/86, 19 427 nr. 3.
Kamerstukken II 1987/88, 19 427 nr. 8.
Kamerstukken II 1987/88, 19 427 nr. 135b.
Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10.
Kamerstukken II 1997/98, 25052, nr. 3.
Kamerstukken II 2003/04, 29200 VI, nr. 113.
Kamerstukken II 2007/08, Aanshangsel, nr. 1158.
Kamerstukken II 2007/08, Aanshangsel, nr. 1194.
Kamerstukken II 2009/10, 28684, nr. 201.
Kamerstukken II 2009/10, 32 123, VII, nr. 57.
Kamerstukken II 2015/16, 34 324, nr. 1.
Kamerstukken II 2016/17, 34 324, nr. 2.
Kamerstukken II 2017/18, 34 324, nr. 3.
Kamerstukken II 2018/19, 34 324, nr. 4 en bijlage Demonstreren ‘Bijkans heilig’.
Kamerstukken II 2018/19, 34 324, nr. 5.
Kamerstukken II 2021/22, 34 324, nr. 6.
Kamerstukken II 2022/23, 34 324, nr. 7.
Kamerstukken II 2022/23, 34 324, nr. 9.
Kamerstukken II 2022/23, 36 062, nr. 15.
Kamerstukken II 2023/24, 34 324, nr. 12.
Kamerstukken II 2023/24, 34 324, nr. 13.
Kamerstukken II 2024/25, 29 628, nr. 1229.
Kamerstukken II 2024/25, 34324, nr. 36.
Kamerstukken II 2024/25, 36728, nrs. 1-2.

Kamerhandelingen

- Kamerhandelingen II* 1848.
Kamerhandelingen II 26 januari 1988.
Kamerhandelingen II 27 januari 1988.
Kamerhandelingen II 1997/98, nr. 90.
Kamerhandelingen II 22 januari 2025.
Kamerhandelingen II, 28 januari 2025.

- Kamerhandelingen I* 19 april 1988.
Kamerhandelingen I 15 mei 1990.

Staatsblad

- Stb.* 1988, 157.
Stb. 2010, 350.

Rapporten

Eindrapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld bij koninklijk besluit van 17 april 1950 No. 25 (Den Haag: 1954).

Demonstreren staat vrij. Veelgestelde vragen van demonstreren. 13 december 2007 2007/290. B. Roorda, J. Brouwer en A.E. Schilder, Evaluatie Wet openbare manifestaties. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Groningen: 2015.

Demonstreren, een schurend grondrecht, 2018/015.

B. Roorda, J.G. Brouwer, A.E. Schilder, Recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken, voldoet de Wet Openbare Manifestaties aan de eisen van de tijd, (Den Haag: 2021).

Krantenartikelen

'De Dolle Mina' wil 'harde acties' voeren', *Trouw* 24 januari 1970.

'Anti-sovjet demonstratie', *De Volkskrant* 8 mei 1970.

'Protestmars tegen Nixon in Maastricht', *Trouw* 15 mei 1970.

'Betogingen tegen Vietnam-oorlog', *De Waarheid* 22 januari 1973.

'Oliecrisis versnelt komst van kernenergie', *Het vrije volk* 13 november 1973.

'CDU-jeugd demonstreerde voor eenwording Europa en ging kermis vieren', *Tubantia* 12 november 1973.

'Demonstratie in Utrecht', *Het Parool* 29 september 1975.

'Zaterdag demonstratie voor steun vrijheidsstrijd Zuid-Afrika', *De Waarheid* 15 juni 1977.

'Internationaal actieweekende tegen bouw kerncentrales', *De Waarheid* 19 mei 1979.

'Opnieuw demonstratie in Nijmegen', *De Waarheid* 27 februari 1981.

'Ook Islam mag geluid maken', *Het Parool* 29 januari 1988.

'Shell rekent op politie bij blokkade', *De Telegraaf* 13 februari 1989.

'Boeren blokkeren grens', *De waarheid* 21 februari 1990.

'Landelijke blokkade Shell aangekondigd', *de Telegraaf* 24 maart 1990;

'Zaterdag blokkade bij Shell-stations', *de Telegraaf* 24 april 1990.

'Met 'verdachte' kleding is voor politie iedereen activist', *De Volkskrant* 6 maart 1995.

'Demonstratie NVU in Arnhem verloopt rustig', *De Volkskrant* 14 mei 2005.

'Duizenden mensen bij manifestatie tegen polarisatie in Amsterdam', *NOS* 25 september 2016;

'Wat kunnen we doen om polarisatie tegen te gaan?' *Volkskrant* 4 oktober 2019;

'Duizenden boeren bij stikstofprotest Den Haag', *Parool* 19 februari 2020.

'Kritiek op niet ingrijpen van burgemeester bij grote Black Lives Matter-betoging in Amsterdam', *de Volkskrant* 1 juni 2020;

'Halsema had drukte bij Black Lives Matter-protest onderschat', *NRC* 1 juni 2020.

'Onrust in meerdere steden bij tweede keer ingaan avondklok', *NRC* 25 januari 2021;

'Protestmars door Amsterdam: 'We zijn tegen polarisatie'', *NOS* 3 oktober 2021;

'Drie mensen getroffen door kogels tijdens rellen op vrijdag in Rotterdam', *NRC* 21 november 2021;

'Waarom ging het uitgerekend dit weekend weer mis?', *NRC* 21 november 2021;

'Kan de overheid het boerenprotest nog aan?', *NRC* 29 juni 2022.

F. Hofman, 'Honderden arrestaties na protestblokkade Extinction Rebellion in Den Haag', *NRC* 28 januari 2023.

'Politie beëindigt blokkade A12 van Extinction Rebellion', *NOS* 11 september 2023.

'Boeren met tractor naar verschillende steden getrokken om te demonstreren', *NRC*, 1 februari 2024.

A. Schreuder en M. Kuiper, 'Nu is het moment voor boeren om druk uit te oefenen', *NRC* 6 februari 2024.

‘Gaza-protest: in Amsterdam vernielingen door zwartgeklede vandalen...’, *NRC* 13 mei 2024;
‘Man opgepakt voor vernielingen in UvA-gebouw bij pro-Palestijns protest’, *NOS* 14 mei 2024.
‘Politie beëindigt pro-Palestijns studentenprotest in Nijmegen na vernielingen’, *NOS* 6 juni 2024;
Mitchel Suijkerbuijk, ‘Bruls grijpt stevig in bij protest op universiteit, is dat terecht? ‘Vier weken lang heel tolerant geweest’, *De Gelderlander* 10 juni 2024.
Teun Dominicus, ‘Protesten in Amsterdam en andere wereldsteden tegen oorlog in het Midden-Oosten’, *Het Parool* 5 oktober 2024.
Erik Jonk, ‘Demonstratie tegen langstudeerboete: ‘Bang dat jongeren niet meer aan een opleiding beginnen’, *Metro* 18 oktober 2024.
‘Kick Out Zwarte Piet trekt het land in: vier demonstraties aangekondigd’, *Hart van Nederland* 4 november 2024.
Ilah Rubio, ‘Hoogleraren door hele land leggen werk neer uit protest tegen bezuinigingen’, *AD* 5 maart 2025.

Secundaire bronnen

Boeken

Aerts, R.A.M., De Liagre Böhl, H, De Rooy en Te Velde, H, *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen: 1999).
Bannier, G.W., *Grondwetten van Nederland*, (Zwolle:1936).
Bosmans, J., *Staatkundige vormgeving in Nederland II. De tijd na 1940* (Assen: 1990), 142 – 151.
Colenbrander, H.T., *Ontstaan der Grondwet. Deel I 1814*, (Den Haag: 1908).
Dekker, P., *Politieke polarisatie in Nederland* (Utrecht: 2022).
Van Dijk, P. & Van Hoof G.J.H., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, (Deventer:1998).
Documentatiereeks van het ministerie van Binnenlandse Zaken inzake de Algehele grondwetsherziening, Naar een nieuwe Grondwet, in het bijzonder de delen 15, 18 en 29 (eerste lezing inzake de grondrechten), (Den Haag: 1979, 1981, 1986).
Van Raalte, E., *Het recht van Vereeniging en Vergadering in Nederland* (Alphen aan den Rijn: 1939).
Roorda, B., Tekst en Commentaar Openbare orde en veiligheid, commentaar op WOM (Den Haag: 2024).
Roorda, B., Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid, commentaar op art. 1 WOM, aant. 1.
Roorda, B., Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid, commentaar op art. 1 WOM, aant. 2.
Roorda, B., Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid, commentaar op art. 4 WOM, aant. 1.
Tellegen, H., *Overzicht van het totstandkomen der Grondwet van 1814*, (Diss. Groningen 1912), 95.
IJzonides, H.IJ., *Het recht van vergadering* (Zwolle: 1938).

Tijdschriftartikelen

Michiel Bot, ‘Demonstratievrijheid en democratie’, *NJB* 28 november 2017.
Alex Bood, ‘Handhaving van de openbare orde bij demonstraties’, *NJB* 24 april 2017.
M.G. Bost-Habets, ‘Ontwerp-Wet Openbare Manifestaties: ‘fictieve weigering’ past niet in kennisgevingstelsel’, *NJB* 5 september 1987, afl. 30

‘Demonstratierecht in de knel’, *NJB* 27 maart 2023.
‘Demonstratierecht onder druk door aanhouding A12-demonstranten’, *NJB* 6 februari 2023.
‘Demonstreren: een schurend grondwet’, *NJB* 19 maart 2018.
‘Grenzen demonstratierecht’, *NJB* 29 april 2024.
W.N. Ferdinandusse, ‘De strafbaarheid van een grondrecht’, *NJB* 30 maart 2001, afl. 13, 615-658.
J.P. van Loof, ‘De burgermeester en de demonstratievrijheid. Over beginselen van behoorlijke besluitvorming inzake betogingen’, *de Gemeentestem* 2007, 467-481.
B. Roorda, ‘Omvang lokale betogingsvrijheid te beperkt?’ *Gemeentestem* 2012.
A.E. Schilder, ‘Wijziging van de ontwerp-Wet Openbare Manifestaties: de gemeenteraad per ongeluk gepasseerd?’, *NJB* 9 januari 1988, afl. 1, 1 – 40.
A.E. Schilder, ‘Dan demonstreren ze maar niet’, *NJB* 30 juni 1995, afl. 26, 950 – 955.
R.E. de Winter, ‘Het ontwerp Wet Openbare Manifestaties en de grondwettelijke toedeling van bevoegdheden’, *NJB* 4 oktober 1986, af. 34, 1077-1108.
R.E. de Winter, ‘Het Ontwerp-Wet Openbare manifestaties: politieke machinaties in een juridisch jasje’ *NJB* 5 december 1987, afl. 43, 1381-1412.
A.J.Th. Woltjer, "De vrijheid van meningsuiting gedemonstreerd", *Ars Aequi* 2002, p. 385.

Jurisprudentie

EHRM

EHRM 21 juni 1988, appl. nr. 10126/82 (*Plattform ‘Ärtze für das Leben’/Oostenrijk*).
EHRM 20 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0220JUD002065292, appl.nr. 20652/92 (*Djavit An/Turkije*).
EHRM 17 juli 2007, appl. nr. 25691/04, ECLI:CE:ECHR:2007:0717JUD002569104 (*Bukta e.a./Hongarije*).
EHRM 24 september 2007, appl. Nr. 1543/06, (*BĄCZKOWSKI AND OTHERS v. POLAND*).
EHRM 15 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1115JUD002698603, appl.nr. 26986/03 (*Galstyan/Armenië*).
EHRM 7 oktober 2008, appl. nr. 10346/05, r.o. 37-38 (*Eva Molnar/Hongarije*).
EHRM 24 juli 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108, appl.nr. 40721/08 (*Fáber/Hongarije*).
EHRM 15 mei 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0515JUD001955405, appl.nr. 19554/05 (*Taranenko/Rusland*).
EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*).
EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09 e.a. (*Lashmankin e.a./Rusland*).
EHRM 11 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707, appl.nr. 14237/07 (*Tuskia e.a./Georgië*).
EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012, appl.nr. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14 (*Navalnyy/Rusland*).

Hoge Raad

Hoge Raad 17 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6741.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 8 april 1988, ECLI:NL:RVS:1988:AN0254.
Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 21 maart 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2629.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 21 september 2016,
ECLI:NL:RVS:2016:2521.

Rechtbanken

Rechtbank Amsterdam 14 december 2000, ECLI:NL:RBAMS:2000:AA9033.
Rechtbank Maastricht 22 maart 2001, ECLI:NL:RBMAA:2001:AB0754.
Rechtbank Rotterdam 24 januari 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502.
Rechtbank Zutphen 16 mei 2002, ECLI:NL:RBZUT:2002:AE2673.
Rechtbank Zutphen 13 mei 2003, ECLI:NL:RBZUT:2003:AF8572.
Rechtbank Arnhem 13 mei 2005, ECLI:NL:RBARN:2005:AT5504.
Rechtbank Den Haag (vzr.) 29 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BV2842.
Rechtbank Amsterdam 21 november 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6335.
Rechtbank Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985.

Bijlage I – Jurisprudentieonderzoek met betrekking tot Nederlandse uitspraken

In deze bijlage vindt u een overzicht van de door mij onderzochte jurisprudentie. Dit is een weergave van de jurisprudentie die is gepubliceerd op www.rechtspraak.nl. Ik heb gezocht op de term: “demonstratie” en “openbare orde”. Hieruit kwamen 382 hits. In deze bijlage heb ik een selectie gemaakt van de belangrijke uitspraken. In de hoofdtekst heb ik enkele uitspraken uit deze bijlage nader toegelicht.

De uitspraken staan op chronologische volgorde van oud naar nieuw. Ter verantwoording: de passages in de tabel ‘kern van de zaak’ zijn directe citaten uit de uitspraken. Dit zijn niet door mij geformuleerde teksten.

Legenda:

Rood: terecht geoordeeld dat de demonstratie verboden is gesteld

Groen: onterecht geoordeeld dat de demonstratie verboden is gesteld

	Datum	Instantie	Kern van de zaak	Bijzondere omstandigheden
Rb. Amsterdam 19 januari 1996, ECLI:NL:R BAMS:1996 :ZF0329	19-01-1996	Rechtbank Amsterdam	De bevelsbevoegdheid van de burgemeester moet een onverwijlde reactie op de onmiddellijkheidssituatie betreffen. Indien niet dan is lastig te verdedigen dat sprake is van een onmiddellijkheidssituatie.	
HR 29 maart 1966, ECLI:NL:P HR:1966:A B6310	29-03-1966	Hoge Raad der Nederlanden	<i>“Niet blijkt dat het Hof bij zijn beraadslaging en beslissing is uitgegaan van een onjuiste opvatting omtrent de in de t.l.l. voorkomende term ‘openlijk’, welke geacht moet worden aldaar te zijn gebezigd in de zin, welke aan de overeenkomstige term in art. 141 Sr. toekomt, alwaar met ‘openlijk geweld’ blijkens de geschiedenis van het artikel is bedoeld geweld, dat zich onverhopen door niet-heimelijke daden heeft geopenbaard. Vrijspraak als waarop in art. 430, eerste lid, Sv. wordt bedoeld.”</i>	Ziet op het leerstuk: openlijk geweld, artikel 141 Sr. t.o.v. demonstratie: Geweld moet openlijk zijn, dit wel zeggen voor iedereen waarneembaar. Voldoende hiervoor is dat het een plaats is waar normaal publiek aanwezig is.

ECLI:NL:R VS:1988:A N0254	08-04- 1988	Afdeling bestuursrecht- spr aak van de Raad van State	<i>“De gevreesde onevenredig grote verstoring van de openbare orde achten wij een voldoende zwaarwichtige reden om tot de door u als ongelijk betitelde behandeling te komen. Aan andere groeperingen verleende ontheffingen zijn ruim voor uw eerste aanvraag verleend. Insinuaties in de richting van het tegendeel en dat zelfs op instigatie van gemeentelijke zijde ontheffingen zouden zijn afgegeven, wijzen wij met klem van de hand.”</i>	<i>“Het openbare orde-aspect zwaarder laten wegen dan de uitoefening van het recht op de vrije meningsuiting.”</i>
ECLI:NL:R VS:1989:A H2629	21-03- 1989	Afdeling bestuursrecht- spr aak van de Raad van State	<i>“Slechts wanneer er gegronde vrees bestaat voor ernstige ongeregeldheden die niet kunnen worden voorkomen of bestreden door middel van door de overheid te treffen maatregelen, kan er grond bestaan te besluiten om een demonstratie te verbieden.” “Te denken valt aan een aangekondigde blokkade van een belangrijke verkeersweg, die om redenen van verkeersbelang te allen tijde open dient te blijven, of aan een betoging die naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met wanordelijkheden op zodanige schaal, dat daaraan niet het hoofd kan worden geboden door het inzetten van voldoende politiepersoneel.”</i>	<i>“De omstandigheid dat een bepaalde demonstratie bij het publiek irritaties opwekt of tegendemonstraties uitlokt, is naar Ons oordeel onvoldoende basis om de demonstratie op grond van voornoemde wet te verbieden.”</i>
Rechtbank 's-Hertogenbosch 17 april 2000 , ECLI:NL:RBSHE:2000:AA5514	17-04- 2000	Rechtbank 's- Hertogenbosch	<i>“Het risico van een confrontatie tussen de deelnemers aan de demonstratie met supporters die de tegelijkertijd te houden wedstrijd bijwonen, niet te veronachtzamen is. In dit verband wordt erop gewezen dat het stadion niet is voorzien van tribunes achter de doelen, waardoor het niet valt uit te sluiten dat het tot een treffen tussen beide groepen kan komen. Voorts is van belang dat het stadion op dit moment via slechts één toegangsweg is ontsloten. Aangenomen mag worden dat deze laatste omstandigheid het des te moeilijker maakt om bij eventuele wanordelijkheden effectief politie in te zetten. Dat wanordelijkheden redelijkerwijs niet te verwachten zijn acht de president niet aannemelijk geworden. Naar zijn oordeel heeft verweerder niet ten onrechte een vergelijking getrokken met de incidenten die zich onlangs hebben voorgedaan tijdens een soortgelijke demonstratie te Tilburg rondom de wedstrijd Willem II - Feijenoord. Daarbij is verder van belang dat een aantal supportersgroeperingen van andere clubs in de media te kennen hebben gegeven de voorgenomen betoging door het eveneens deelnemen daaraan, dan wel door elders in of rond 's-Hertogenbosch actie te voeren, te zullen ondersteunen. Daartoe hebben deze groeperingen ook hun leden opgeroepen. Verweerder kan zich onder deze omstandigheden in redelijkheid op het standpunt stellen dat ook een aanzienlijke politie-inzet naar alle waarschijnlijkheid niet voldoende zal zijn om uit een eventuele confrontatie tussen verschillende groeperingen voortvloeiende verstoringen van de openbare orde te herstellen.”</i>	-
Gerechtshof Amsterdam 21 november 2000 , ECLI:NL:G	21-11- 2000	Gerechtshof Amsterdam	<i>“Gelet op de aard van de activiteiten van belanghebbende, omschreven onder 2.2, de onder 5.2 geciteerde begripsomschrijving van “evenement”, de onder 5.3 geciteerde aanduiding en de onder 5.4 genoemde definitie van “betoging” is het Hof van oordeel dat de door belanghebbende georganiseerde activiteiten deels kunnen worden aangemerkt als betoging (markeren van de weg met lint en ballonnen, oprichten van een monument), deels als verrichting van vermaak, dus als evenement.”</i>	Overweging of het een demonstratie of evenement is. <i>Hof: de door belanghebbende georganiseerde activiteiten kunnen deels als betoging, deels</i>

HAMS:2000:AA9105				<i>als evenement worden aangemerkt.</i>
Rechtbank Amsterdam 14 december 2000, ECLI:NL:R:BAMS:2000:AA9033	14-12-2000	Rechtbank Amsterdam	<i>“Het staat WISE in beginsel vrij om haar bezwaren tegen de toepassing van kernenergie op een indringende manier onder de aandacht van het publiek te brengen door demonstraties en acties. Daarbij komt haar een ruimte toe, die niet onder alle omstandigheden wordt begrensd door rechten en vrijheden van anderen. Voor het oordeel of haar acties onrechtmatig zijn tegenover anderen, die daardoor in hun vrijheid worden belemmerd, moet een belangenafweging worden gemaakt waarbij alle bijzonderheden van het geval worden betrokken. Denkbaar is dat de acties op het transport enig vertragend effect zullen hebben, maar die vertraging kan haar rechtvaardiging vinden in het door WISE gestelde algemene belang dat zij nastreeft. In de gegeven omstandigheden is een dergelijke - mogelijk - geringe vertraging onvoldoende zwaarwegend om actie op voorhand te verbieden.”</i>	<i>“De Nederlandse samenleving is in de afgelopen jaren geconfronteerd geweest met demonstraties zoals wegblokkades door taxichauffeurs, boze boeren en transportondernemers. Deze demonstraties worden getolereerd, omdat daarvoor voldoende draagvlak is bij de bevolking.”</i>
Rechtbank Maastricht 22 maart 2001, ECLI:NL:R:BMAA:2001:AB0754	22-03-2001	Rechtbank Maastricht	<i>“Een dergelijke beperking kan in beginsel niet gelegen zijn in de overweging dat onwettige gedragingen van derden tegenover de deelnemers aan een betoging de verstoring van de openbare orde ten gevolg zal hebben: ervan uitgaande dat die betoging zelf met inachtneming van de voorschriften zal verlopen, behoort de burgemeester haar de nodige politiebescherming te bieden ten einde haar doorgang te doen vinden. Dit uitgangspunt lijkt eerst dan uitzondering indien er een bestuurlijke overmachtssituatie dreigt te ontstaan: wanneer een betoging naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met wanordelijkheden op zodanige schaal dat er niet voldoende politie ingezet kan worden om daaraan het hoofd te bieden, kan een betoging worden verboden.”</i>	<i>“Er dienen derhalve zwaarwegende omstandigheden in geding te zijn voor een beperking van het recht te demonstreren.”</i>
Rechtbank Rotterdam 24 januari 2002, ECLI:NL:R:BROT:2002:AD8502	24-01-2002	Rechtbank Rotterdam	<i>“Vorenstaande bepalingen, bezien in hun onderlinge samenhang, brengen met zich dat een betoging slechts in dwingende situaties preventief verboden mag worden. Er dienen zwaarwegende omstandigheden in geding te zijn voor een beperking van het recht te demonstreren. Een dergelijke beperking kan in beginsel niet gelegen zijn in de overweging dat onwettige gedragingen van derden tegenover de deelnemers aan een betoging de verstoring van de openbare orde ten gevolge zal hebben. Een verbod is slechts gerechtvaardigd, indien er een bestuurlijke overmachtssituatie dreigt te ontstaan (met alle beschikbare middelen (politie, bijstand) kan de veiligheid van burgers niet kan worden gegarandeerd). De vrees voor wanordelijkheden dient op grond van concrete gegevens, waaronder ervaringsgegevens, gerechtvaardigd te zijn en voorts dient te verwachten te zijn dat de inzet van gewone middelen niet toereikend zal zijn om de openbare orde te handhaven of te herstellen.”</i>	
Rechtbank Zutphen 16 mei 2002, ECLI:NL:R:	16-05-2002	Rechtbank Zutphen	<i>“Burgermeesterlijk verbod demonstratie geschorst gelet op, blijkens advies politie, toereikende politiecapaciteit. Niet inzichtelijk gemaakt waarom lichtere maatregelen geen uitkomst kunnen bieden.”</i>	

BZUT:2002:AE2673			<i>“De rechter dient met de nodige terughoudendheid te beoordelen of verweerder in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot het verbieden van de aangekondigde demonstratie. Dit neemt echter niet weg dat, nu het hier gaat om de uitoefening van een grondrecht, verweerder zal moeten aantonen dat hij zich in voldoende mate heeft ingespannen bij de uitvoering van de op hem rustende verplichting om te onderzoeken of door het treffen van passende maatregelen, dan wel het stellen van voorschriften en/of beperkingen, een vreedzaam verloop van de aangekondigde demonstratie mogelijk is.”</i>	
Rechtbank Zutphen 13 mei 2003, ECLI:NL:R:BZUT:2003:AF8572	13-05-2003	Rechtbank Zutphen	<i>Op 27 maart 2003 heeft verzoeker verweerder in kennis gesteld van zijn voornemen om op 17 mei 2003 in Apeldoorn een demonstratie te houden met als thema 'Geen geld voor links geweld en ANTIFA verbieden'. Voorafgaand daaraan had verweerder op 8 maart 2003 een eerder door verzoeker in overleg met verweerder in het centrum van Apeldoorn te houden demonstratie alsnog verboden, nadat zich tijdens een op diezelfde dag eveneens in overleg met verweerder in het centrum van Apeldoorn gehouden tegendemonstratie ongeregelheden hadden voorgedaan. Bij het bestreden besluit heeft verweerder de door verzoeker aangekondigde demonstratie verboden, omdat volgens verweerder ernstig moet worden gevreesd dat het plaatsvinden van de demonstratie leidt tot ingrijpende wanordelijkheden en een ernstige verstoring van de openbare orde. In dit verband heeft verweerder met name gewezen op de ongeregelheden die zich ondanks een grote inzet van de politie hebben voorgedaan op de dag van de eerder door verzoeker aangekondigde demonstratie in Apeldoorn. Een dergelijke beperking kan in beginsel geen rechtvaardiging vinden in de overweging dat onwettige gedragingen van derden tegenover de deelnemers aan een betoging de verstoring van de openbare orde tot gevolg zal hebben. Er van uitgaande dat de betoging zelf zoals door verzoeker aangekondigd ordentelijk zal verlopen, behoort de burgemeester aan de betoging de nodige politiebescherming te bieden, teneinde deze doorgang te doen vinden.</i>	<i>Een verbod is slechts gerechtvaardigd, indien er een bestuurlijke overmachtssituatie dreigt te ontstaan. Daarvan is sprake wanneer de betoging naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met dermate ernstige wanordelijkheden, dat er niet voldoende politie kan worden ingezet om de veiligheid van burgers en goederen adequaat te beschermen.</i>
HR 11 november 2003, ECLI:NL:HR:2003:AL6209.	11-11-2003	Hoge Raad der Nederlanden	Van vereniging plegen van geweld is sprake indien de betrokkende voldoende significante bijdrage levert aan het geweld.	
Raad van State 9 juni 2004, ECLI:NL:R	09-06-2004	Raad van State	Ingevolge artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. De rechtbank heeft terecht geconstateerd dat ten tijde van het tot stand brengen van het primaire besluit geen sprake	<i>“De bevelsbevoegdheid moet dan ook een onverwijlde reactie op de onmiddellijkheidssituatie betreffen. Reageert de</i>

VS:2004:AP 1137			was van een situatie die tot onverwijld ingrijpen ter bescherming van de veiligheid en gezondheid noopte.	<i>burgemeester geruime tijd nadat de situatie zich heeft voorgedaan, dan is lastig te verdedigen dat er sprake is van een onmiddellijkheidsituatie."</i>
Hoge Raad 19 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR7256	19-04-2005	Hoge Raad der Nederlanden	<i>'Belediging kroonprins en zijn echtgenote door in vloeistof gedrenkte tampon naar gouden koets te gooien'</i>	Geen bescherming van de meningsuiting, aangezien de gedraging moet zien op een deelname aan enige maatschappelijk debat. Het gooien van een doordrenkte tampon is geen onderdeel van het maatschappelijk debat.
Rechtbank Arnhem 13 mei 2005, ECLI:NL:RBARN:2005:AT5504	13-05-2005	Rechtbank Arnhem	<i>Bij brief van 11 april 2005 heeft verzoeker verweerder in kennis gesteld van zijn voornemen om op 14 mei 2005 in Arnhem een demonstratie te houden met als thema "Tegen de toetreding van Turkije in de E.U. en tegen de Europese Grondwet!". Blijkens de gedingstukken heeft de Anti Fascistische Actie (AFA) op 19 april 2005 een kennisgeving ingediend om eveneens op 14 mei 2005 een demonstratie in Arnhem te houden onder het motto "Stop de haat, Stop het fascisme, Stop de Nederlandse Volksunie". Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter wordt het recht op betoging door de onderhavige voorschriften en beperkingen te zeer ingeperkt. Daarbij overweegt de voorzieningenrechter dat het recht tot betoging beoogt de deelnemers aan een betoging in staat te stellen hun gedachten en gevoelens over maatschappelijke en politieke kwesties op de openbare weg kenbaar te maken aan anderen. Aan dit kenbaar maken wordt ernstig afbreuk gedaan als, zoals in dit geval, de betoging slechts mag plaatsvinden op een afgelegen plaats in de vroege ochtenduren, omdat naar verwachting op deze locatie en op dit tijdstip nauwelijks mensen aanwezig zijn die kennis kunnen nemen van de meningsuiting van de betogers. De omstandigheid dat verzoeker met zijn betoging aandacht van de media kan krijgen, doet hieraan niet af. De voorzieningenrechter overweegt verder dat een dergelijke vergaande beperking van het recht op betoging in beginsel geen rechtvaardiging kan vinden in de overweging dat mogelijke onwettige gedragingen van derden tegenover de deelnemers aan een betoging verstoring van de openbare orde tot gevolg zal hebben.</i>	
HR 13 september 2005,	13-10-2005	Hoge Raad der Nederlanden	Van vereniging plegen van geweld is sprake indien de betrokkende voldoende significante bijdrage levert aan het geweld.	

ECLI:NL:H R:2005:AT5 755				
HR 13 juni 2006, ECLI:NL:H R:2006:AW 3560	13-06- 2006	Hoge Raad der Nederlanden	<i>“Niet blijkt dat het Hof bij zijn beraadslaging en beslissing is uitgegaan van een onjuiste opvatting omtrent de in de t.l.l. voorkomende term ‘openlijk’, welke geacht moet worden aldaar te zijn gebezigd in de zin, welke aan de overeenkomstige term in art. 141 Sr. toekomt, alwaar met ‘openlijk geweld’ blijkens de geschiedenis van het artikel is bedoeld geweld, dat zich onverholen door niet-heimelijke daden heeft geopenbaard. Vrijspraak als waarop in art. 430, eerste lid, Sv. wordt bedoeld.”</i>	Ziet op het leerstuk: openlijk geweld, artikel 141 Sr. t.o.v. demonstratie: Geweld moet openlijk zijn, dit wel zeggen voor iedereen waarneembaar. Voldoende hiervoor is dat het een plaats is waar normaal publiek aanwezig is.
HR 20 juni 2006, ECLI:NL:H R:2006:AV7 266 (Anja Joos)	20-06- 2006	Hoge Raad der Nederlanden	Van vereniging plegen van geweld is sprake indien de betrokkende voldoende significante bijdrage levert aan het geweld.	
Hoge Raad 17 oktober 2006 , ECLI:NL:H R:2006:AU6 741	17-10- 2006	Hoge Raad der Nederlanden	<i>“Van de bijeenkomst op het Plein/Lange Poten is niet vooraf een kennisgeving gedaan als bedoeld in artikel 7 in verbinding met de artikelen 2 en 4 van de WOM en als bedoeld in artikel 10 van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente 's-Gravenhage.” ‘Het hof constateert dat eenduidige en effectieve handhaving van het kennisgevingsvoorschrift van de WOM, dat in artikel 11 van die wet zelfs strafrechtelijk wordt gesanctioneerd, van belang is om de burgemeester in staat te stellen zijn verantwoordelijkheden met betrekking tot openbare orde en beveiliging geldend te maken. Bovendien stelt het hof vast dat de betrokken politieambtenaar bij zijn optreden tot beëindiging van de betoging, zoals hierboven beschreven, op evenwichtige wijze te werk is gegaan. Het hof vermag dan ook niet in te zien dat het gegeven bevel niet in overeenstemming zou zijn met de door de verdachte in stellige stelling gebrachte wettelijke, grondwettelijke en verdragsrechtelijke voorschriften.”</i>	
Hoge Raad 4 december 2007 , ECLI:NL:H R:2007:BB7 104	04-12- 2007	Hoge Raad der Nederlanden	<i>Van een “besloten erf” a.b.i. art. 138 Sr is sprake indien dat erfkenbaar van de omgeving is afgescheiden (HR LJN AB5759). Het erf hoeft niet geheel afgesloten te zijn om als “besloten” aangemerkt te kunnen worden.</i>	Inkadering van het begrip openbare orde

Gerechtshof Amsterdam 20 april 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW4813	20-04-2012	Gerechtshof Amsterdam	<p><i>“Enerzijds biedt de WOM de wettelijke grondslag voor een gemeentelijk kennisgevingsstelsel en geeft deze wet bevoegdheden aan de burgemeester om voorschriften en beperkingen aan een betoging te verbinden en aanwijzingen te geven. Ten aanzien van de aanwijzingen moet, gelet op de Memorie van Toelichting bij deze wet, met name gedacht worden aan aanwijzingen aan de deelnemers aan een betoging in aanvulling op, of, indien geen kennisgeving is vereist (Hof: of de betogers geen kennisgeving hebben gedaan maar de betoging wordt gedoogd), in plaats van de voorschriften en beperkingen die krachtens artikel 5 WOM kunnen worden gesteld. De gemeentelijke overheid is daarbij gebonden aan de beperkingsgronden van artikel 9, tweede lid, Grondwet en van artikel 2 WOM, te weten ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter voorkoming van wanordelijkheden. Uitdrukkelijk is er voor gekozen de handhaving van de openbare orde niet als beperkingsgrond op te nemen omdat dit een aanmerkelijke uitbreiding van de beperkingsbevoegdheid zou inhouden. Anderzijds is in het belang van de openbare orde in artikel 144 Sr verstoring van een geoorloofde betoging door het verwekken van wanorde als misdrijf strafbaar gesteld, welke bepaling in hoofdzaak de strekking heeft manifestaties tegen stoornis door buitenstaanders te beschermen, maar welke ook van toepassing is op deelnemers die de orde van de manifestatie verstoren.”</i></p>	
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------	-----------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:132	02-07-2013	Hoge Raad der Nederlanden	Van vereniging plegen van geweld is sprake indien de betrokkende voldoende significante bijdrage levert aan het geweld.	
Hoge Raad 13 mei 2014 , ECLI:NL:HR:2014:1101	13-05-2014	Hoge Raad der Nederlanden	“omdat het koffiehuis niet is te beschouwen als een ‘voor het publiek openstaand gebouw’.	Inkadering van het begrip openbare orde
Raad van State 12 november 2014 , ECLI:NL:RVS:2014:4117	12-11-2014	Raad van State		
Hoge Raad 11 april 2017 , ECLI:NL:HR:2017:667	11-04-2017	Hoge Raad der Nederlanden	<i>“Deelneming aan samenscholing, art. 2.2 APV Amsterdam 2008. 1. Deelneming. 2. Kwalificatie van het bewezenverklaarde als “overtreding van art. 2.2 lid 3 van de APV Amsterdam 2008 en overtreding van art. 2.2 lid 1 van de APV Amsterdam 2008”. Ad 1. De term “deelnemen” komt binnen de context van art. 2.2 APV Amsterdam 2008 een eigen betekenis toe, die afwijkt van de betekenis die aan het begrip deelnemen wordt gegeven in de art. 47 en 48 Sr. Voldoende voor een bewezenverklaring van “deelnemen” in de zin van art. 2.2 APV Amsterdam 2008 is dat verdachte een bijdrage heeft geleverd aan de dreiging die van een groep uitgaat door deel uit te maken van die groep. Ad 2. Het Hof heeft - niet onbegrijpelijk - geoordeeld dat “de samenkomst tot doel had een confrontatie met de ME op te zoeken en de ontruiming (fysiek) te verhinderen”. Daarin ligt ‘s Hofs oordeel besloten dat de samenkomst niet (primair) het karakter had van gemeenschappelijke meningsuiting, maar was gericht op het beletten van de politie de aangekondigde ontruiming door te zetten d.m.v. de uitoefening van feitelijke dwang. Gelet op de wetsgeschiedenis geeft ‘s Hofs oordeel dat “geen sprake was van een manifestatie in de zin van de WOM” en dat “de gedragingen van de aanwezigen [...] dan ook [vallen] onder de werking van art. 2.2 van de APV Amsterdam 2008” niet blijkt van een onjuiste rechtsopvatting en is het niet onbegrijpelijk. Hetgeen in de toelichting op het middel wordt opgemerkt over een ruime interpretatie van het door art. 11 EVRM beschermde recht van vrije vereniging noopt i.c. niet tot een ander oordeel.”xv</i>	
HR 3 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1008	03-07-2018	Hoge Raad der Nederlanden	<i>“Niet blijkt dat het Hof bij zijn beraadslaging en beslissing is uitgegaan van een onjuiste opvatting omtrent de in de t.l.l. voorkomende term ‘openlijk’, welke geacht moet worden aldaar te zijn gebezigd in de zin, welke aan de overeenkomstige term in art. 141 Sr. toekomt, alwaar met ‘openlijk geweld’ blijkens de geschiedenis van het artikel is bedoeld</i>	Ziet op het leerstuk: openlijk geweld, artikel 141 Sr. t.o.v. demonstratie:

			<i>geweld, dat zich onverholen door niet-heimelijke daden heeft geopenbaard. Vrijspraak als waarop in art. 430, eerste lid, Sv. wordt bedoeld.”</i>	Geweld moet openlijk zijn, dit wil zeggen voor iedereen waarneembaar. Voldoende hiervoor is dat het een plaats is waar normaal publiek aanwezig is.
--	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------