36 728 **Voorstel van wet van de leden Flach en Eerdmans tot wijziging van de Wet openbare manifestaties in verband met het beperken van versterkte gebedsoproepen**

Nr. 6 **MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE**

1. Inleiding

De Nederlandse samenleving is een veelkleurig landschap. Die veelkleurigheid van culturen heeft mooie kanten, maar tegelijk blijkt het samenleven van diverse culturele, levensbeschouwelijke en godsdienstige groepen in de Westerse samenleving geregeld spanningen op te roepen. Het debat en de zorgen hierover zijn met name opgelaaid na de opleving van islamitisch jihadisme sinds het jaar 2000. Mede daardoor zijn in de samenleving ook vervreemding en onbehagen gegroeid over publieke uitingen van de islam. Het is natuurlijk allereerst aan burgers om hier op verantwoorde wijze mee om te (leren) gaan. Het is echter ook de verantwoordelijkheid van de wetgever om telkens te wegen en te heroverwegen hoe de openbare ruimte ingericht moet worden. Dat geldt volgens de initiatiefnemers specifiek ook voor versterkte gebedsoproepen. Het aantal gebedsoproepen groeit, niet alleen in de grote steden. De ontwikkeling is hoorbaar van Amsterdam tot Alblasserdam.
Dit wetsvoorstel stelt voor om gebedsoproepen op vaste locaties voortaan enkel zonder geluidsversterking toe te staan. Daarmee corrigeert het wetsvoorstel de situatie waarin groepen burgers op grond van de wet inhoudelijke geloofsboodschappen op vaste plaatsen met geluidsversterking over de omgeving mogen verspreiden. De initiatiefnemers zien binnen de constitutionele kaders ruimte voor deze noodzakelijke correctie op de huidige wetgeving en de jurisprudentie in Nederland. Het wetsvoorstel betekent dat alle godsdienstige en levensbeschouwelijke groepen op gelijke voet gebruik kunnen maken van onversterkte uitingen, zoals klokgelui en gebedsoproepen.

Paragraaf 2 schetst de context en achtergrond van klokgelui en gebedsoproepen. In paragraaf 3 komen de aanleiding en noodzaak van het wetsvoorstel aan bod. Paragraaf 4 gaat in algemene zin in op uitgangspunten en tradities ten aanzien van de inrichting van het publieke domein, waarna paragraaf 5 het constitutioneel kader behandelt. Paragraaf 6 gaat in op de alternatieven die zijn overwogen. De uitvoering komt aan bod in paragraaf 7.

2. Context en achtergrond godsdienstig gelui en gebedsoproepen

In de Westerse samenleving is het een vanzelfsprekende zaak dat godsdienst ook in de openbare ruimte zichtbaar en hoorbaar kan worden. De architectuur van veel gebouwen legt er bijvoorbeeld getuigenis van af. Ook zijn op allerlei openbare plaatsen symbolen te zien,

zoals op monumenten. Op veel begraafplaatsen is het kruis en de Davidster te vinden. Op meer neutrale wijze kan godsdienst op straat te horen zijn door het luiden van een kerkklok. De geschiedenis heeft haar sporen getrokken en die sporen zijn in veel gevallen niet eenvoudig te wissen.

Het luiden van klokken is al eeuwen een vertrouwd verschijnsel. Dat is niet alleen het geval bij godsdienstige gebeurtenissen. Ook bij allerlei andere gelegenheden worden klokken geluid en zijn carillons te horen. Het klokgelui vervulde bijvoorbeeld een belangrijke alarmfunctie, zoals de sirene die nu nog vervult. De brandklok mobiliseerde de burgers van de gemeenschap bij branden of andere rampen. En het luiden van de doodsklok laat de gemeenschap weten dat een van hun burgers is overleden. Ook is het klokgelui in gebruik om onder meer op te roepen tot het bezoeken van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten. De oudste nog bestaande luidklok van Nederland hangt in Oudega en is ongeveer achthonderd jaar oud.[1] Deze klok klinkt op zaterdagen en bij begrafenissen. De gemeente Utrecht hervatte in 2008 een eeuwenoude traditie door voorafgaand aan vergaderingen van de gemeenteraad de zogeheten banklok te luiden.[2] Kortom, de klok is een herkenbare, onderscheidende uitingsvorm in de Nederlandse geschiedenis en samenleving.

Westerse samenlevingen kennen uiteenlopende praktijken als het gaat om het vormgeven van de scheiding van kerk en staat. Niet in elk land is religie even prominent aanwezig in het publieke domein. Voor wat betreft het oproepen tot het bezoeken van godsdienstige bijeenkomsten constateren de initiatiefnemers dat in Nederland sprake is van een bescheiden aanwezigheid van religie in het publieke domein, anders dan de praktijk in bijvoorbeeld islamitische samenlevingen. De oproep als zodanig is neutraal van aard te noemen gezien het feit dat deze geen tekst bevat, hoewel de oproep natuurlijk wel allerlei associaties kan oproepen en ergernis kan wekken vanwege de duur, het tijdstip of het geluidsniveau. Voor godsdienstige bijeenkomsten en maatschappelijke functies en praktijken geldt het gelui gelijkelijk als middel om burgers op te roepen, zij het dat er een rijke variëteit aan soorten gelui bestaat. De inhoud van de uiting, enkel gelui en geen tekst, biedt geen reden voor ergernis, vervreemding of gevoelens van onveiligheid. In de christelijke traditie van onze samenleving is er niet voor gekozen om de oproep zelf een vocale belijdende of evangeliserende inhoud te geven.

De islamitische gebedsoproep daarentegen wijkt af van de neutrale uitingswijze die in de Westerse traditie gangbaar is. De gebedsoproep bevat de volgende belijdende boodschap:

Allah is de grootste, Allah is de grootste
Allah is de grootste, Allah is de grootste
Ik getuig dat er geen andere godheid is dan Allah
Ik getuig dat er geen andere godheid is dan Allah
Ik getuig dat Mohammed de Boodschapper van Allah is
Ik getuig dat Mohammed de Boodschapper van Allah is
Kom naar het gebed, kom naar het gebed
Kom naar de verlossing, kom naar de verlossing

---

[1] *Leeuwarder courant*, 'In de toren van Oudega hangt Neerlands oudste klok', 14 mei 2011.
[2] https://historiek.net/utrechtse-banklok-gaat-weer-luiden/2952/.

Allah is de grootste, Allah is de grootste
Ik getuig dat er geen andere godheid is dan Allah

De frequentie waarmee de gebedsoproep ten gehore wordt gebracht, kan per moskee verschillen. Het kan gaan om eenmaal per week op vrijdagmiddag, maar ook om vijfmaal per dag.[3] Een overzicht hiervan is echter niet beschikbaar. De initiatiefnemers zijn ook niet bekend met een landelijke registratie van het aantal gebedsoproepen. Een eigen inventarisatie van de initiatiefnemers bevestigt de indruk dat versterkte gebedsoproepen tot en met de jaren '90 slechts in een beperkt aantal gevallen voorkwamen. Nadien is dat aantal gestegen.[4] In 2017 constateerden de initiatiefnemers dat inmiddels in enkele tientallen gemeenten gebedsoproepen te horen waren, verspreid over het land.[5] De afgelopen jaren waren in het nieuws nieuwe aankondigingen te lezen van versterkte gebedsoproepen.[6] Sinds 2017 zijn er ten minste vijf gemeenten bij gekomen waar een gebedsoproep te horen is.[7] Ook was bijvoorbeeld te lezen dat een moskee in Amsterdam tijdens de ramadan niet alleen op vrijdag, maar elke dag de gebedsoproep wilde laten horen.[8] In 2024 werd een juridische procedure gevoerd over de praktijk in Zwolle, waar een moskee dagelijks meerdere keren een gebedsoproep laat horen.[9]

Artikel 10 van de Wet openbare manifestaties (WOM) verwoordt sinds 1988 expliciet dat ook gebedsoproepen zijn toegestaan. Uit de ontstaansgeschiedenis blijkt dat hierbij is uitgegaan van een islamitische pendant van het godsdienstige klokgelui. Men sprak immers van 'andere vergelijkbare uitingen'.[10] Het ging hierbij niet om gebedsoproepen in de meest ruime en onbepaalde zin, maar om oproepen die, evenals klokgelui, op een vaste plaats over de omgeving worden verspreid.

In het wetsvoorstel tot invoering van de WOM had de regering de gebedsoproep overigens niet opgenomen. De regering meende namelijk dat voor gebedsoproepen die expliciete bescherming minder nodig was dan voor klokgelui, omdat gebedsoproepen hoe dan ook beschermd zouden zijn op grond van artikel 6 Grondwet.[11] De Tweede Kamer wilde echter duidelijkheid verschaffen en voegde de gebedsoproep bij amendement toch toe aan het

---

[3] https://www.nu.nl/amsterdam/6058723/twintig-moskeeen-speelden-versterkte-gebedsoproep-af-in-coronacrisis.html.
[4] Tamimi Arab geeft ook aan dat verzoeken om versterkte oproepen sinds de jaren '90 zijn toegenomen; P. Tamimi Arab, *Amplifying Islam in the European soundscape* (Londen, 2017) introduction.
[5] In dat jaar was in ieder geval in de volgende gemeenten sprake van gebedsoproepen: Almelo, Amersfoort, Amsterdam, Bergen op Zoom, Den Haag, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Etten-Leur, Heerenveen, Middelburg, Oldenzaal, Oss, Roermond, Roosendaal, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, Venray, Vlaardingen, Zeist en Zwolle. Een vertegenwoordiger van de Raad voor Marokkaanse moskeeën sprak in 2019 van een veertigtal moskeeën; https://dekanttekening.nl/samenleving/de-versterkte-gebedsoproep-is-in-nederland-allang-geen-nieuw-fenomeen-meer/.
[6] Onder andere in Amsterdam: https://nos.nl/artikel/2310575-gebedsoproep-blauwe-moskee-amsterdam-nu-wel-te-horen.html, Nieuwegein: https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/2040333/gebedsoproep-moskee-nieuwegein-voor-het-eerst-te-horen-via-luidsprekers.html en Utrecht: https://www.duic.nl/algemeen/milli-gorus-moskee-in-utrechtse-wijk-ondiep-start-met-dagelijkse-oproep-tot-gebed/.
[7] Het betreft de gemeenten Alblasserdam, Almere, Culemborg, Leiden en Nieuwegein.
[8] *Het Parool*, 'Steeds meer moskeeën versterken oproep tot gebed', 1 mei 2020.
[9] https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBOVE:2024:4440&showbutton=true&keyword=gebedsoproep&idx=1.
[10] Handelingen II 1987-1988, item 41, p. 2241 (27 januari 1988).
[11] Handelingen II 1987-1988, item 41, p. 2241 (27 januari 1988).

voorstel, waarbij overigens het aspect van geluidsversterking niet aan bod kwam.[12] Indiener Van Otterloo beoogde met het amendement gelijke behandeling in de wet vast te leggen van andere geloofsovertuigingen ten opzichte van christelijke geloofsovertuigingen. Volgens de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel leidde het amendement echter juist tot de omgekeerde situatie: evident ongelijke uitingsvormen werden op gelijke voet behandeld. Anders dan de wetgever stelde, is geen sprake van met het klokgelui vergelijkbare uitingen. Het klokgelui is onversterkt en non-vocaal, terwijl de gebedsoproep een vocale uiting betreft die versterkt kan worden uitgezonden. Het verankeren van de gebedsoproep legitimeerde, zonder wezenlijk debat over de verschillen en de onontkoombare grenzen, het met geluidsversterking uitzenden van een geloofsbelijdenis over de omgeving voor een specifieke categorie.

De initiatiefnemers hebben ter oriëntatie ook een verkenning gedaan van de praktijk in andere Westerse landen. In verschillende landen blijkt een vergelijkbaar debat te bestaan over het toestaan van gebedsoproepen.[13]

3. Aanleiding en noodzaak tot heroverweging gebedsoproepen

De aanhoudende groei van het aantal versterkte gebedsoproepen was voor de initiatiefnemers aanleiding om zich te bezinnen op de wenselijkheid van deze uiting. Gezien de in de inleiding genoemde spanningen in de samenleving zou de wetgever hierover een weloverwogen keuze moeten maken. Dat lijkt nu beperkt het geval. De huidige keuze dateert uit de jaren ’80 en geeft geen rekenschap van de veranderde omstandigheden.

Juist in de tijd dat het debat over de rol van de islam in het publieke domein groeide, nam het aantal gebedsoproepen aanzienlijk toe. Voor asielzoekers die vanwege vervolging islamitische landen ontvlucht zijn, kan het confronterend zijn en onveilig voelen om ook in het Westen de inhoud van de islamitische gebedsoproep te horen. Ook voor geboren en getogen Nederlanders kan de gebedsoproep een diep gevoel van ongemak oproepen. De tekst van de gebedsoproep is namelijk bijzonder gevoelig tegen de achtergrond dat de uitroep ‘Allahoe akbar’ (Allah is de grootste) meer dan eens gebruikt is door aanslagplegers voorafgaand aan hun gruweldaden.[14] Die associatie is als zodanig onvoldoende grond om beperkingen aan te brengen – de overheid moet ten aanzien van de inhoud van geloofsuitingen juist terughoudendheid betrachten –, maar het is wel een goede reden om de uitingswijze nader te bezien. De wetgever kan de maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen decennia niet negeren bij de beoordeling van deze praktijk.

Dat ook geloofsuitingen met versterking kunnen worden geuit, bijvoorbeeld bij evenementen, is als zodanig geen probleem. In dergelijke situaties wordt tot op heden zonder grote problemen in de gemeentelijke praktijk bij vergunningverlening naar een passende oplossing

---

[12] Kamerstukken II 1987-1988, 19 427, nr. 19.
[13] Zie bijvoorbeeld situaties in Engeland, https://www.bbc.com/news/uk-england-cambridgeshire-55817008; Duitsland, https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/muezzinruf-in-moschee-in-koeln-tolerant-oder-gut-gemeint-naiv-17608647.html; Zweden, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15570274.2019.1570763 en Canada, https://theconversation.com/allowing-the-call-to-prayer-in-canada-spurred-complaints-but-not-about-noise-138882.
[14] https://nos.nl/artikel/2309517-amsterdamse-moskee-begint-met-versterkte-gebedsoproep-maar-is-zeker-niet-de-eerste.

gezocht. Bij de gebedsoproep is echter een onderscheidend en relevant aspect dat deze vanwege de locatie van het gebedshuis doorgaans structureel op een vaste plaats te horen is, vaak ook met een vaste regelmaat, evenals dat bij klokgelui het geval is. De initiatiefnemers vinden het niet wenselijk dat gemeenten in die specifieke situatie geen mogelijkheid hebben om geluidsversterking uit te sluiten, terwijl zij dat in bestaande situaties gelet op de specifieke omstandigheden misschien wel wenselijk zouden vinden. De bevoegdheid van de gemeente betreft nu enkel het reguleren van de duur en het niveau van de geluidsversterking. Toch kunnen de initiatiefnemers begrijpen dat omwonenden ook bezwaren kunnen hebben tegen de uitingswijze als zodanig.

Dat in gemeenten onvrede bestaat bij voornemens om versterkte gebedsoproepen te laten horen, is de afgelopen jaren duidelijk gebleken.[15] Het gaat daarbij niet alleen om de grote steden, ook in kleinere gemeenten kan deze vraag aan de orde komen. Gemeentebestuurders geven vaak aan dat zij juridisch niets tegen de versterkte oproep kunnen doen en zij streven binnen de juridische kaders naar een zoveel mogelijk bevredigende oplossing. De houding van bestuurders verschilt daarbij van uitgesproken positief (‘iets om trots op te zijn’) tot uitgesproken negatief (‘niet meer van deze tijd’).[16] Uit een landelijke peiling blijkt dat ruim driekwart van de Nederlanders een versterkte gebedsoproep met een inhoudelijke belijdenis niet bij de Nederlandse samenleving en cultuur vindt passen en het niet prettig zou vinden om deze uiting in de eigen buurt te horen.[17] Recent is in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een eerste verkenning verricht van het gemeentelijke beleid ten aanzien van religieuze geluidsuitingen.[18]

De initiatiefnemers zijn van mening dat de wetgever, zeker in een gespannen maatschappelijk debat, beperkingen mag stellen aan uitingen die vervreemding en gevoelens van onveiligheid kunnen oproepen. Volgens de initiatiefnemers ligt een beperking bij de versterkte gebedsoproep in de rede, aangezien de versterkte gebedsoproep niet past bij de relatief terughoudende traditie die onze samenleving kent en die op andere plaatsen dan bij gebedsoproepen de ruimte voor afwegingen niet op voorhand uitsluit. Het is onbevredigend en onjuist dat de wetgever met een beroep op gelijkheid meer ruimte heeft gecreëerd voor andere uitingen dan klokgelui, zonder zich duidelijk rekenschap te geven van de wezenlijke verschillen. De initiatiefnemers menen dat het in algemene zin toekennen van een recht op geluidsversterking, in de jurisprudentie hierover een connex recht genoemd, voor deze specifieke categorie onvoldoende rekenschap geeft van de rechten en vrijheden van anderen en dat het uitsluiten van geluidsversterking in dit specifieke geval niet disproportioneel is.

---

[15] Zie bijvoorbeeld berichtgeving over Enschede: https://www.tubantia.nl/enschede-e-o/gebedsoproep-moskee-enschede-bij-begin-van-de-ramadan~a07bd279/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F; Utrecht: https://www.ad.nl/utrecht/omwonenden-utrechtse-moskee-meer-last-van-vrachtwagens-en-getoeter-dan-van-gebedsoproep~aa694837/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F; Alblasserdam: https://www.rijnmond.nl/nieuws/1055875/Gebedsoproep-moskee-Alblasserdam-na-dag-van-onrust-nu-rustig-verlopen; Oldenzaal: https://www.nd.nl/nieuws/nederland/592219/islamitische-gebedsoproep-vraagt-uiterste-van-tolerantie.

[16] Wethouder Kuiper van Nieuwegein: https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/2040333/gebedsoproep-moskee-nieuwegein-voor-het-eerst-te-horen-via-luidsprekers.html; burgemeester Halsema van Amsterdam: https://www.parool.nl/nieuws/halsema-vindt-versterkte-gebedsoproep-blauwe-moskee-niet-van-deze-tijd~b7658e06/.

[17] Peiling Maurice de Hond, 2025.

[18] Labyrinth onderzoek&advies, Analyse 0-meting gemeenten: versterkte gebedsoproepen (Utrecht, 7 januari 2026).

Voor het uitsluiten van versterkte gebedsoproepen is een wetswijziging noodzakelijk, zoals uit de vorige paragraaf blijkt. Die wetswijziging is bij een groeiend aantal versterkte gebedsoproepen hoe dan ook te overwegen, aangezien nu niet precies duidelijk is wat op grond van artikel 10 van de WOM de toegestane grenzen zijn van de duur, de frequentie en het geluidsniveau van gebedsoproepen. Die grenzen worden grotendeels overgelaten aan de concrete omstandigheden van het geval en daarover kan dan een juridisch geschil ontstaan. De initiatiefnemers menen dat niet volstaan kan worden met het bieden van meer duidelijkheid, maar dat ten principale een heroverweging plaats dient te vinden van de versterkte gebedsoproep op vaste plaatsen.
Het kabinet-Schoof heeft in het regeerprogramma aangegeven dat het betere regels wil voor versterkte gebedsoproepen. Uit de beantwoording van schriftelijke vragen is echter gebleken dat het kabinet daarbij niet het geheel uitsluiten van versterkte gebedsoproepen voor ogen heeft.[19] Het gebruik van de versterkte gebedsoproep zou door betere regulering van de gemeentelijke praktijk niet illusoir mogen worden. Deze opvatting was voor de initiatiefnemers reden om zelf een wetsvoorstel aanhangig te maken.

De initiatiefnemers willen zich met dit wetsvoorstel zo zakelijk mogelijk richten op de uitingen die hier centraal staan. Het is daarbij niet relevant om te beoordelen wat de intenties voor het gebruik van een gebedsoproep zouden zijn, bijvoorbeeld of dat vanuit historisch perspectief als een strijdkreet geschiedt of als symbool van overheersing dan wel dat het een moderne manier is om uit te drukken dat men hier een plek wil innemen.[20] De initiatiefnemers laten (oordelen over) de persoonlijke gevoelens hier rusten, hoewel zij begrijpen dat burgers zich (sterk) betrokken kunnen voelen op deze uitingen. Het zijn niet de (veronderstellingen over) de beweegredenen voor het gebruik van de versterkte gebedsoproep die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel.

4. Uitgangspunten voor het publieke domein

Over de rol van religie in het publieke domein is in de afgelopen decennia veel gezegd en geschreven. In 2006 publiceerde de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) een omvangrijke verkenning over het thema.[21] Hierin komen naast seculariserende ontwikkelingen ook de herleving van religie aan bod. In 2019 publiceerde het ministerie van BZK een actualisatie van het *Tweeluik religie en publiek domein*, waarin handvatten worden geboden voor de praktijk in gemeenten. Het tweeluik laat zien dat er binnen uitgangspunten zoals de godsdienstvrijheid en het discriminatieverbod veel ruimte is voor overheden om zich in te laten met religie.

De kaders voor de openbare ruimte kunnen gerechtvaardigde beperkingen meebrengen voor de uitoefening van de vrijheid van godsdienst. Het is de overheid juridisch gezien niet toegestaan om de inhoud van godsdienstige oproepen te beoordelen, maar het is ook niet op voorhand uitgesloten dat de overheid in specifieke situaties bij wet beperkingen stelt aan de

[19] Aanhangsel van de Handelingen 2024-2025, nr. 753.
[20] Tamimi Arab gaat op de laatstgenoemde motivatie in in zijn onderzoek naar de gebedsoproep; *Amplifying islam*.
[21] WRR, *Geloven in het publieke domein: verkenningen van een dubbele transformatie* (Den Haag, 2006).

uitingswijze. Binnen die grenzen bestaat dan voor alle godsdienstige gemeenschappen op gelijke voet ruimte om oproepen tot belijden te laten horen.

In de loop der jaren zijn door de overheid op specifieke punten wijzigingen doorgevoerd als het gaat om de aanwezigheid van religie in het publieke domein. Zo heeft de wetgever in 2018 besloten tot een gedeeltelijk verbod op gezichtsbedekkende kleding.[22] In 2023 werd in de kledingregeling van de politie opgenomen dat ambtenaren in contact met het publiek zich dienen te onthouden van zichtbare uitingen van overtuiging of religie.[23] Religieuze symbolen zijn in combinatie met ambtskleding niet wenselijk. Heringa benoemt het spanningsveld tussen vrijheid ván godsdienst of vrijheid van gódsdienst en hij zoekt daarbij een criterium dat de grens moet bewaken tussen vrijheid en opdringerigheid.[24] Ook de initiatiefnemers menen dat opdringerigheid door de wetgever niet toegestaan hoeft te worden. Dit wetsvoorstel betekent in lijn met de genoemde voorbeelden niet meer dan een herijking van de aanwezigheid van religie in het publieke domein op een specifiek punt. Het heeft niet de algemene strekking om religie terug te dringen uit de openbare ruimte.

Het verdient vermelding dat de specifieke uitwerking van de vrijheid van godsdienst in verschillende landen op onderscheiden wijze gestalte krijgt, mede afhankelijk van de (historische) context. Philipsen en Vermeulen geven aan dat de beginselen van de scheiding van kerk en staat en van overheidsneutraliteit geen neutrale concepten zijn: “Er bestaat geen zuivere, op basis van tijdloze criteria gedefinieerde variant van ‘de’ scheiding van de kerk en staat en ‘de’ (overheids)neutraliteit. Integendeel, er dienen ideologische keuzes gemaakt te worden. Welk type van neutraliteit en scheiding van kerk en staat men bepleit hangt van morele en politieke vooronderstellingen, en van – hoe kan het ook anders – de historische ontwikkeling van een land, de culturele setting, de machtsverhoudingen en praktische overwegingen.”[25]

De initiatiefnemers constateren dat het verschil in uitingswijze tussen het klokgelui en de gebedsoproep door de wetgever niet is afgewogen tegen de eisen die de openbare ruimte kan stellen. De regering benoemde bij de behandeling van de WOM wel het gegeven dat het klokgelui onderdeel vormt van een meer algemeen cultuurpatroon, maar ging niet in op de vraag in hoeverre dat algemene cultuurpatroon normerend kan zijn voor oproepen tot belijden.[26] Ook de Tweede Kamer ging voorbij aan die vraag. In zijn betoog wees Van Otterloo, de indiener van het amendement inzake gebedsoproepen, enerzijds op de ontkerkelijking in de samenleving en anderzijds op de grotere schakering van godsdienstige overtuigingen door de aanwezigheid van etnisch-culturele minderheden.[27] Die constateringen noodzaken volgens de initiatiefnemers echter niet tot het toestaan van versterkte

[22] Staatsblad 2018, nr. 222.
[23] Staatscourant 2023, nr. 18057.
[24] A.W. Heringa, ‘Vrijheid ván godsdienst of vrijheid van gódsdienst? En maakt het verbod van discriminatie nog verschil? Kortom: iets over hoofddoekjes en overheid’, in: J. P. Loof en R. Lawson (red.), *Diverse mensen en gelijke rechten anno 2024: Essays ter gelegenheid van het emeritaat van prof. Titia Loenen als hoogleraar Mensenrechten en diversiteit* (Leiden, 2024).
[25] S. Philipsen en B.P. Vermeulen, ‘De spanning tussen subjectieve interpretatie en objectieve rechtsorde bij de uitleg van de vrijheid van godsdienst in artikel 9 EVRM’, in: H. Post en G. van der Schyff, *Godsdienstvrijheid in de Nederlandse rechtsorde. Nationale en Europese perspectieven* (Oisterwijk, 2014) p. 43-44.
[26] Kamerstukken 1987-1988, 19 427, nr. 8, p. 7.
[27] Handelingen II 1987-1988, item 40, p. 2202 (26 januari 1988).

gebedsoproepen. Bij nieuwe uitingsvormen van oproepen tot belijden moet de vraag gesteld worden hoe deze zich verhouden tot het algemene cultuurpatroon in onze samenleving en de rechtshistorische traditie die daaraan ten grondslag ligt. De wetgever ging hieraan voorbij door te veronderstellen dat de gebedsoproepen zonder meer doorgang dienen te hebben, zonder het aspect van de geluidsversterking uitdrukkelijk te wegen. Deze houding had misschien iets te maken met de toentertijd nog wat optimistische kijk op de multiculturele samenleving, waarnaar tijdens het debat werd verwezen.[28]

De redenering van de regering bij de behandeling van de WOM leidt volgens de initiatiefnemers tot een gekunstelde situatie.[29] De regering stelde vast dat het wetsvoorstel geen juridische achterstelling betekende van gebedsoproepen. Integendeel, juridisch gezien waren zulke mondelinge uitingen nog meer direct dan klokgelui te beschouwen als belijdenis van godsdienst of levensovertuiging in de zin van artikel 6 van de Grondwet. Het klokgelui verdiende juist een regeling in de WOM omdat over de bescherming ervan, anders dan over gebedsoproepen, wel twijfel kon bestaan. SGP-Tweede Kamerlid Van den Berg vond deze redenering destijds niet overtuigend en hij merkte op dat hierdoor voor de christelijke uitingen welhaast een soort achterstandssituatie ontstond.[30] Natuurlijk is de feitelijke constatering van de regering juist dat een gezongen geloofsbelijdenis meer direct als godsdienstige uiting geldt dan klokgelui. Toch is daarmee niet op voorhand de conclusie gerechtvaardigd dat de gebedsoproep meer bescherming verdient. Deze schijnbaar logische redenering miskent namelijk dat het recht altijd gestalte krijgt in een concrete historische context en specifiek ook in de openbare ruimte.

Het is opvallend dat zelfs de indiener van het amendement inzake gebedsoproepen niet overtuigd was van de redenering van de regering, die toch schijnbaar klonk als een klok.[31] Volgens Van Otterloo was het amendement nodig en niet overbodig om de positie van de gebedsoproep zeker te stellen. De indiener verwees daarbij naar discussies in de praktijk. Als het gaat om klokgelui en de gebedsoproep was de vanzelfsprekendheid in het rechtsbewustzijn van de bevolking kennelijk precies omgekeerd aan wat volgens de regering het geldend recht was. Die situatie is volgens de initiatiefnemers nog steeds niet veranderd. De opvatting van de regering destijds geeft naar hun mening blijk van een gebrek aan erkenning van de (rechts)historische traditie van ons land. Een explicieter afweging van de wetgever in de huidige maatschappelijke context is wenselijk.

Naar de overtuiging van de initiatiefnemers is het legitiem om als samenleving keuzes te maken inzake de inrichting van de openbare ruimte op grond van een diepgewortelde culturele traditie, zeker indien deze raakt aan basale uitgangspunten van de ordening van onze samenleving. De wetgever zou specifiek ten aanzien van gebedsoproepen uitdrukkelijker de afweging moeten maken of het wenselijk is dat burgers op vaste plaatsen geloofsbelijdenissen op indringende wijze met geluidsversterking over de omgeving verspreiden. Dat een voorstel tot beperking in de huidige omstandigheden met name zou leiden tot beperkingen aan islamitische gebedsoproepen is geen dwingende reden om van deze beperking af te zien. De

[28] Handelingen II 1987-1988, item 40, p. 2198 (26 januari 1988).
[29] Handelingen II 1987-1988, item 41, p. 2241 (27 januari 1988).
[30] Handelingen II 1987-1988, item 41, p. 2248 (27 januari 1988).
[31] Handelingen II 1987-1988, item 41, p. 2250 (27 januari 1988).

Nederlandse samenleving heeft nu eenmaal als ieder andere een eigen karakter en dat kan ertoe leiden dat de gevolgen van keuzes niet voor alle godsdiensten en levensovertuigingen gelijk uitpakken. In Westerse landen geldt bijvoorbeeld niet de vrijdag of de zaterdag, maar de zondag als de algemeen aanvaarde rustdag. Die voorkeurspositie wordt in brede kring niet als ontoelaatbare achterstelling van de positie van andere groepen gezien. Op vergelijkbare wijze kan ook een meer ingetogen regeling voor gebedsoproepen te rechtvaardigen zijn.

5. Constitutioneel kader

De regering heeft op vragen vanuit de Tweede Kamer herhaaldelijk geantwoord dat het oproepen tot gebed door religieuze gezangen of klokgelui onder de godsdienstvrijheid valt.[32] Vanwege de godsdienstvrijheid moet het volgens de regering mogelijk zijn om geluid te produceren ten behoeve van diensten en plechtigheden. Daaraan voegde zij toe dat ook het zogeheten connexe recht van geluidsversterking niet illusoir gemaakt mag worden.[33] De initiatiefnemers constateren echter dat het klokgelui feitelijk niet hetzelfde is als de versterkte gebedsoproep, hetgeen overigens ook de regering onderkent.[34] Juridisch gezien vraagt de gelijke behandeling van klokgelui en het verspreiden van religieuze gezangen met geluidsversterking daarom nadere doordenking. Die doordenking lijkt tot op heden nauwelijks aan de orde te zijn.

Volgens de initiatiefnemers biedt het constitutionele recht ruimte om recht te doen aan verschillen tussen uitingsvormen van godsdienstige oproepen in de openbare ruimte. In paragraaf 5.1 gaan zij in op de mogelijkheden voor beperking van gebedsoproepen op grond van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). In paragraaf 5.2 bespreken zij de grondwettelijke kaders en de relatie tot artikel 10 van de WOM.

5.1 Europees recht

Deze paragraaf gaat in op twee belangrijke onderdelen van het EVRM, namelijk artikel 9 over de vrijheid van godsdienst en artikel 14 over gelijke behandeling.

5.1.1 Vrijheid van godsdienst

Artikel 9 van het EVRM beschermt de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Deze vrijheid is ook te vinden in artikel 10 van het handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Tegen de achtergrond van de ervaringen in totalitaire staten is de vrijheid van godsdienst bijzonder kostbaar. De vrijheid van godsdienst is niet alleen een zaak van het individuele geweten, maar omvat ook het recht de godsdienst individueel en collectief te belijden. Dat laat onverlet dat de vrijheid van godsdienst niet absoluut is. Het tweede lid bepaalt daarom specifiek dat de vrijheid om zijn godsdienst te belijden of zijn overtuiging tot uiting te brengen aan beperkingen kan worden onderworpen indien deze bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden

[32] Aanhangsel bij de Handelingen II 2012-2013, nr. 1930 en 2019-2020, nr. 562.
[33] Aanhangsel van de Handelingen 2024-2025, nr. 753.
[34] Idem.

of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) erkent dit tweede lid dat het noodzakelijk kan zijn om in democratische samenlevingen, waarin verschillende godsdiensten en overtuigingen samen moeten leven, beperkingen aan te brengen op deze vrijheid van belijden om de belangen van verschillende groepen te verzoenen en de rechten van een ieder te waarborgen.[35] Het kan bijvoorbeeld gerechtvaardigd zijn om grenzen te stellen aan de mate waarin burgers elkaar tot een andere overtuiging proberen te brengen (proselitisme). De staat heeft de rol van onpartijdige en neutrale organisator, met het oog op orde, harmonie en tolerantie.[36] Autoriteiten moeten religieuze diversiteit echter niet zien als bedreiging, maar als bron van verrijking.[37] Pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid zijn namelijk kernwaarden van de democratische samenleving. Om beperkingen te rechtvaardigen moet daarom sprake zijn van "the most serious and compelling reasons".[38]

Het is relevant om te vermelden dat de jurisprudentie van het EHRM over artikel 9 geen pasklaar antwoord biedt op de vraag welke ruimte er moet zijn voor de versterkte gebedsoproep. De initiatiefnemers zijn niet bekend met een specifieke casus over de status van de gebedsoproep. De jurisprudentie is bovendien in hoge mate casuïstisch van aard en is sterk afhankelijk van de concrete (nationale) omstandigheden van het geval, de specifieke uitingsvormen en overwegingen.[39] De voorspellende waarde is daarom beperkt. Tussen de kenmerken van onder andere de minaret, de hoofddoek en de boerka bestaan zoveel relevante verschillen dat ze niet zomaar over een kam geschoren kunnen worden. Het EHRM verklaarde in 2011 een klacht over het Zwitserse minarettenverbod niet ontvankelijk.[40] Zelfs als deze zaak wel inhoudelijk was behandeld, zou het verschil tussen een gebouw en een geloofsbelijdenis waarschijnlijk voldoende relevant kunnen zijn om in de weg staan aan een directe toepassing op de casus van de versterkte gebedsoproep. In het onderstaande schetsen de initiatiefnemers op basis van de literatuur en de jurisprudentie wel algemene lijnen die als richtinggevend kader dienen voor de beoordeling van het wetsvoorstel.

In de toets van het EHRM staan, in aanvulling op het vereiste van een wettelijke grondslag, twee inhoudelijke criteria centraal. Allereerst is dat het vereiste dat maatregelen een legitiem doel moeten dienen. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat het Hof snel geneigd is aan te nemen dat sprake is van een legitiem doel. Ter onderbouwing van dit wetsvoorstel wijzen de initiatiefnemers op het belang van de bescherming van de openbare orde en de rechten en vrijheden van anderen. Heel concreet gaat het dan bijvoorbeeld om de buurtbewoners die in hun straat of wijk te maken krijgen met een gebedsoproep, van wie de overheid het recht op privéleven dient te beschermen, maar ook om voorbijgangers die gevoelens van onbehagen of onveiligheid kunnen ervaren. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wees erop, in een zaak over godsdienstige teksten op het dak van een woning, dat het reguleren van de ruimtelijke ordening als legitiem doel wordt aanvaard onder

---

[35] EHRM, *Kokkinakis vs. Griekanland*, 25 mei 1993, par. 33. Het EHRM verwees hier ook naar in de zaak van de Tilburgse klokkenluider; EHRM, 16 oktober 2012, *Schilder vs. Nederland*.
[36] EHRM, *Izzettin Doğan en anderen vs. Turkije*, 26 april 2016, par. 107.
[37] Ibidem, par. 109.
[38] Ibidem, par. 110.
[39] Sdu commentaar EVRM, deel I, artikel 9.
[40] EHRM, *Ouardiri vs. Zwitserland*, 28 juni 2011.

artikel 9 van het EVRM.[41] Een vergelijkbaar oordeel gold voor het beperken van het uithangen van gebedsvlaggen aan de voorgevel van een woning.[42] De initiatiefnemers beschouwen het reguleren van versterkte gebedsoproepen in dezelfde lijn, namelijk het beoordelen welke uitingen in de openbare ruimte met geluidsversterking toelaatbaar zijn. Zij zien geen grond om het oordeel over de legitimiteit van het doel in deze situatie anders te laten uitvallen.

Het tweede inhoudelijke criterium van het EHRM richt zich op de noodzaak van de maatregelen in een democratische samenleving, waarbij sprake moet zijn van een dringende maatschappelijke behoefte. Als het gaat om de relatie tussen de staat en godsdiensten spelen de nationale besluitvormende instanties volgens het EHRM hierbij een belangrijke rol.[43] Het is volgens het EHRM namelijk niet mogelijk om in Europa een uniforme opvatting te ontwaren over het belang van religie in de samenleving. De betekenis en impact van religie zullen verschillen afhankelijk van tijd en context. Regels op dit gebied zullen dus verschillen van land tot land, afhankelijk van nationale tradities. De keuze en de mate van regulering moet tot op zekere hoogte onvermijdelijk aan staten overgelaten worden, omdat ze afhangen van de binnenlandse context. Bij het beoordelen van godsdienstige uitingen kan ook de sterke symbolische werking die ervan uitgaat, relevant zijn.[44] Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een hoofddoekjesverbod aan universiteiten is toegestaan.

In de literatuur is de gebedsoproep nauwelijks voorwerp van onderzoek, anders dan de minaret.[45] Ten aanzien van minaretten stelt Vermeulen dat een verbod op de bouw van een bepaalde type godshuis de toets aan artikel 9 EVRM niet kan doorstaan, omdat niet in te zien is welk legitiem doel ermee nagestreefd wordt.[46] En als het doel er al is, dan is volgens hem niet goed te onderbouwen waarom het middel, een verbod, nodig is. Een aanknopingspunt zou gezocht kunnen worden in het bekeringseffect. In een zaak over de islamitische hoofddoek benoemde het EHRM namelijk als relevante overweging dat dit een sterk religieus symbool is waarvan een bekeringseffect kan uitgaan.[47] Dat oordeel had echter betrekking op de context van het onderwijs aan jonge kinderen.[48] In aansluiting bij Vermeulen valt te betwijfelen of de confrontatie van jonge kinderen in een klaslokaal als even indringend aan te merken valt als die van de burger op straat die zich met bepaalde architectuur geconfronteerd ziet.

---

[41] ABRvS, 14 juli 2010; ECLI:NL:RVS:2010:BN1135.
[42] ABRvS 03-12-1998, ECLI:NL:RVS:1998:AN6386, m.nt. B.P. Vermeulen
[43] EHRM, *Leyla Şahin vs. Turkije*, 10 november 2005, par. 109.
[44] Ibidem, par. 111.
[45] Het poneren van stellingen lijkt bij deze thema's meer belangstelling te genieten dan het onderbouwen ervan te gaan. Van Lochem en Linthorst stellen dat de rechtsstatelijkheidstoets van de Nederlandse orde van advocaten te snel een rode kaart trekt bij zaken als islamitische feestdagen en gebedsoproepen, aangezien over de status en houdbaarheid wel degelijk te twisten valt; https://njb.nl/blogs/naar-een-gezaghebbende-rechtsstatelijkheidstoets-van-verkiezingsprogramma-s/. De passage over de gebedsoproep in het Hoofdlijnenakkoord 2024 leidde wel tot literatuur: B.E.P. Myer, 'Wat opmerkingen over het EVRM: over versterkte gebedsoproepen, wekkende kerkklokken en religieus pluralisme', in: *Diverse mensen en gelijke rechten anno 2024: Essays ter gelegenheid van het emeritaat van prof. Titia Loenen als hoogleraar Mensenrechten en diversiteit* (Leiden, 2024).
[46] B.P. Vermeulen, 'Over kerken en minaretten', in: H. Broeksteeg en A. Terlouw, *Overheid, recht en religie* (Deventer, 2011) p. 66.
[47] EHRM, *Dahlab vs. Zwitserland*, 15 februari 2001.
[48] In het arrest *Lautsi* bevestigde het EHRM de indruk dat de jonge leeftijd in het arrest *Dahlab* een relevant gezichtspunt was; par. 73.

De initiatiefnemers menen echter dat het negatieve oordeel over een verbod op minaretten niet zonder meer van toepassing kan zijn op de versterkte gebedsoproep. Anders dan bij de symbolische architectuur worden bij versterkte gebedsoproepen daadwerkelijk geloofsbelijdenissen op indringende wijze over de omgeving verspreid. Het effect ervan is doordringender. Relevant is dat het EHRM in de Italiaanse zaak over het kruisbeeld in een lokaal van een openbare school aangaf dat het feit dat het een in wezen passief symbool betreft van belang is voor het beginsel van neutraliteit.[49] De invloed van het kruisbeeld was volgens het EHRM beperkter dan de didactische aanspraak in de klas of de deelname aan religieuze activiteiten. Volgens de initiatiefnemers is dit onderscheid ook van belang voor de inrichting van de openbare ruimte. De noodzaak van de regulering van gebedsoproepen is naar hun mening meer evident dan bij minaretten, vanwege de indringender aard van de uiting. Overigens zij hierbij vermeld dat het aantal mensen dat zich ergert niet als een zelfstandig criterium behoeft te gelden.[50] Het feit dat veel mensen zich ergeren is dus onvoldoende grond om een maatregel te treffen en het feit dat veel mensen zich niet ergeren is niet op voorhand reden om deze achterwege te laten.

In Nederland is het, anders dan in islamitische landen, gebruikelijk om door middel van een neutraal middel op te roepen tot het bezoeken van godsdienstige en levensbeschouwelijke bijeenkomsten, terwijl de islamitische gebedsoproep een inhoudelijke geloofsbelijdenis bevat. De Nederlandse traditie kiest op dit specifieke punt voor een sobere aanwezigheid van godsdienst in de openbare ruimte. Hoewel de gebedsoproep niet vanwege de inhoud uitgesloten mag worden, is tegen deze achtergrond niet op voorhand voor de hand liggend om de gebedsoproep met geluidsversterking toe te laten in de Nederlandse situatie. De initiatiefnemers vinden het niet wenselijk om, mede in het licht van het maatschappelijke debat, een dominantere aanwezigheid van godsdienst in de openbare ruimte te accepteren door toe te laten dat geloofsbelijdenissen op vaste plaatsen met geluidsversterking worden verspreid over de omgeving. Een cultuur van soberheid past volgens hen het beste bij de opdracht om, zoals het EHRM verwoordt, de belangen van verschillende groepen in de samenleving te verzoenen. Het is met het oog op deze opdracht noodzakelijk een correctie aan te brengen op een te vrijblijvende houding van de wetgever die legitieme bezwaren tegen het karakter van versterkte gebedsoproepen miskent.

Het EHRM ziet voor zichzelf slechts een marginale toets weggelegd op de redelijkheid en proportionaliteit van maatregelen. De initiatiefnemers wijzen erop dat gebedsoproepen op dit moment nog slechts op beperkte schaal voorkomen en dat zij in de meeste gevallen pas redelijk recent zijn ingevoerd. Daarbij komt dat deze gemeenschappen de mogelijkheid behouden om onversterkte oproepen te laten horen. De beperking is daarmee niet disproportioneel, mede in het licht van het feit dat de meeste moskeeën tot op heden geen gebruik maakten van gebedsoproepen. Met het oog op het afwegen van alternatieven zou nog de vraag opgeworpen kunnen worden of, ten einde maatschappelijke vervreemding tegen te gaan, als alternatief zou kunnen gelden dat de gebedsoproep in het Nederlands te horen moet zijn. De initiatiefnemers verwachten dat dit door veel burgers bepaald niet als verbetering zou worden ervaren. Bovendien gaat de overheid zich dan directer mengen in de inhoud van de uitingen. Daarbij zij ook vermeld dat de keuze voor de taal juist voor moslims zelf een

[49] EHRM, *Lautsi en anderen vs. Italië*, 18 maart 2011, par. 72.
[50] ABRvS, 14 juli 2010; ECLI:NL:RVS:2010:BN1135, par. 2.12.1.

aangelegen punt lijkt.[51]

De initiatiefnemers merken op dat het wetsvoorstel gelezen kan worden in het verlengde van de bestaande regelgeving. Het is niet alleen zo dat de gemeenteraad nu al regels kan stellen over klokgelui en gebedsoproepen (art. 10 WOM) en in algemene zin het gebruik van geluidsversterking in de openbare ruimte kan reguleren, maar het is zelfs zo dat beperkingen kunnen worden gesteld aan het gebruik van geluidsversterking binnen gebouwen.[52] Het beperken van geluidsversterking als zodanig is dus niet nieuw en het reguleren van het geluidsniveau in de openbare ruimte is niet de meest vergaande inperking, maar nieuw is wel dat de mogelijkheid van geluidsversterking voor een specifieke categorie niet langer wordt beschermd. Dit wetsvoorstel bepaalt enkel dat niet langer het recht bestaat om op vaste plaatsen versterkte gebedsoproepen te gebruiken voor het oproepen tot het bezoeken van godsdienstige en levensbeschouwelijke bijeenkomsten. Voor het overige blijft de gemeente bevoegd om vergunningen te verlenen inzake geluidsversterking voor (godsdienstige of levensbeschouwelijke) activiteiten en evenementen.

In de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is naast het recht op vrijheid van godsdienst ook het recht op geluidsversterking als connex recht geponeerd. Het afwegingskader dat de Raad van State formuleerde, stelt hierover onder andere dat beperkingen aan de geluidsversterking niet zo ver mogen gaan dat geen gebruik van enige betekenis overblijft.[53] De initiatiefnemers onderkennen dat geluidsversterking in bepaalde gevallen noodzakelijk is om het recht op vrijheid van godsdienst te kunnen verwezenlijken, bijvoorbeeld om zich in een zaal of tijdens een bijeenkomst in de open lucht met een microfoon verstaanbaar te kunnen maken, maar zij zijn van mening dat een recht op geluidsversterking niet op voorhand voor alle situaties gesteld kan worden.[54] In het beleid van de gemeente inzake geluidsversterking kan vaak rekening gehouden worden met de locatie. Dat is bij gebedsoproepen echter niet zo, aangezien deze op vaste, bestaande locaties te horen zijn. Dat rechtvaardigt volgens de initiatiefnemers een kritischer toets. Volgens de huidige jurisprudentie zou mogelijk enkel bij de keuze voor moskeeën op een nieuwe locatie rekening gehouden kunnen worden met een gebedsoproep; de gemeente zou dan ruimere mogelijkheden hebben om de vrijheid van godsdienst te beperken.[55] Dat vinden de initiatiefnemers niet toereikend. In afwijking van het door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State beschreven afwegingskader voor geluidsversterking menen de initiatiefnemers dat in deze specifieke situatie het uitsluiten van geluidsversterking wel toelaatbaar is. Vanwege de fundamentele aard van die keuze vinden de initiatiefnemers het, gelet op artikel 6, eerste lid, van de Grondwet, noodzakelijk dat de wetgever zelf die keuze maakt en niet de gemeente.

---

[51] *Het Parool*, 'Kritiek op Halsema: 'Gebedsoproep moet in Arabisch'', 31 oktober 2019.
[52] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Almelo van 30 maart 2007; ECLI:NL:RBALM:2007:BA2013. Zie ook Raad van State, 1 april 2010; ECLI:NL:RVS:2010:BM0191.
[53] ABRvS 05-01-1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, m.nt. J.A. Hofman. Zie voor een beschrijving inzake geluidsversterking ook *Tweeluik religie en publiek domein. Handvatten voor gemeenten over de scheiding tussen kerk en staat* (VNG, 2020) p. 13-15.
[54] De mogelijkheid om een microfoon te kunnen gebruiken werd ook benoemd in de zaak van 1 april 2010; ECLI:NL:RVS:2010:BM0191.
[55] Zie de zaak over de luidklok in Tholen; Raad van State, 28 april 2021; ECLI:NL:RVS:2021:910. Volgens deze uitspraak is pas sprake van een inbreuk op de vrijheid van godsdienst indien op geen enkele locatie in de gemeente een mogelijkheid zou bestaan het geloof te belijden.

Ook in de specifieke situatie van de gebedsoproep is volgens de initiatiefnemers van belang dat een betekenisvol gebruik overblijft van het recht om gebedsoproepen in de openbare ruimte te laten klinken. Het uitoefenen van de vrijheid van godsdienst mag niet volledig onmogelijk worden gemaakt. Het wetsvoorstel laat daarom allereerst het recht om onversterkte gebedsoproepen ten gehore te brengen ongemoeid. De feit dat de gebedsoproep evenals het klokgelui een bijzondere categorie van uitingen betreft, rechtvaardigt volgens de initiatiefnemers dat de onversterkte gebedsoproep een plaats blijft innemen in de WOM. Naast het recht om een onversterkte gebedsoproep te laten horen, blijft bovendien het recht bestaan om in incidentele gevallen een versterkte gebedsoproep te laten horen. Daarmee blijft een betekenisvol gebruik van dit recht over.

5.1.2 Gelijke behandeling

Het tweede belangrijke onderdeel uit het EVRM betreft de norm van gelijke behandeling. Artikel 14 van het EVRM en het Twaalfde protocol bij het EVRM bepalen dat het genot van rechten en vrijheden zonder onderscheid op welke grond dan ook verzekerd moet zijn. Omdat het artikel geen algemeen discriminatieverbod bevat, moet het altijd in combinatie met andere rechten worden aangevoerd.[56] De jurisprudentie van het EHRM geeft aan dat ongelijke behandeling van kerkgenootschappen is toegestaan mits sprake is van een redelijke rechtvaardigingsgrond. Het EHRM stelt de wettigheid van het doel dat leidt tot het maken van onderscheid nauwelijks ter discussie, maar toetst wel of de maatregelen noodzakelijk en proportioneel zijn. Hoewel de overheid een behoorlijke beleidsruimte heeft om keuzes te maken, mogen maatregelen niet willekeurig uitpakken. Gemeentebesturen hebben bijvoorbeeld een ruime beoordelingsmarge in het kader van de ruimtelijke ordening, maar het is evident dat de toepassing ervan niet tot willekeurige inbreuken op de vrijheid van godsdienst mag leiden.[57]

Broeksteeg stelt dat, indien de staat een neutrale houding van pluralistische coöperatie aanneemt, zij geen discriminerend onderscheid mag maken tussen religies.[58] De Nederlandse praktijk kan gelden als een model van pluralistische coöperatie. De initiatiefnemers wijzen er in aanvulling hierop wel op dat de jurisprudentie van het EHRM ook in dit model ruimte laat om recht te doen aan de nationale, historisch gegroeide context. Er hoeft geen sprake te zijn van een absolute gelijke behandeling van alle wensen van aanhangers van verschillende godsdiensten of levensovertuigingen. Het feit dat het christendom in het Noorse curriculum van het openbaar onderwijs een groter deel besloeg dan andere overtuigingen, was, gelet op de geschiedenis van Noorwegen, niet in zichzelf een afwijking van het beginsel van pluralisme en viel binnen de beoordelingsmarge van de staat.[59] Het EHRM bevestigde deze lijn uiteindelijk ook door te bepalen dat het de bevoegdheid van staten is om te bepalen of kruisbeelden in klaslokalen van openbare scholen aanwezig moeten zijn.[60] De initiatiefnemers

---

[56] T. van Kooten, *Het kerkgenootschap in de neutrale staat: Een verkenning en analyse van de positie van het kerkgenootschap binnen de Nederlandse rechtsorde* (Amsterdam, 2017) p. 64.

[57] B.P. Vermeulen, 'Over kerken en minaretten', in: H. Broeksteeg en A. Terlouw, *Overheid, recht en religie* (Deventer, 2011), p. 67.

[58] H. Broeksteeg, 'De scheiding van kerk en staat in het licht van het EVRM', in: H. Post en G. van der Schyff, *Godsdienstvrijheid in de Nederlandse rechtsorde. Nationale en Europese perspectieven* (Oisterwijk, 2014) p. 49-78.

[59] EHRM, *Folgerø en anderen vs. Noorwegen*, 29 juni 2007, par. 89.

[60] EHRM, *Lautsi en anderen vs. Italië*, 18 maart 2011, par. 70-75.

menen dat deze lijn in de jurisprudentie relevant is voor het beoordelen van godsdienstige uitingen in de publieke ruimte die afwijken van de bestendige traditie die een land kent.

Vanuit het perspectief van het EVRM is wezenlijk dat het wetsvoorstel niet leidt tot direct onderscheid tussen godsdiensten. De initiatiefnemers vinden het van belang om vast te stellen dat het wetsvoorstel geen eenzijdige beperking van islamitische gebedsoproepen behelst, hoewel in de praktijk met name de versterkte islamitische gebedsoproepen met beperkingen te maken zullen krijgen. De nieuwe wettelijke norm richt zich gelijkelijk op alle godsdiensten en levensovertuigingen die een klok willen luiden of een gebedsoproep willen laten horen. Het betekent concreet dat het bijvoorbeeld evenmin als aan moslims aan andere gemeenschappen toegestaan is wekelijks op vaste plaatsen met een megafoon mensen op te roepen een bijeenkomst te bezoeken. Het staat bovendien een ieder vrij om door middel van klokgelui bijeenkomsten bekend te blijven maken.

De initiatiefnemers menen dat geen sprake is van ongerechtvaardigd indirect onderscheid. Ter vergelijking kan gewezen op de zaak uit 2014 van de Mormoonse kerk in Groot-Brittannië, waarvan de tempels om geloofsredenen niet openbaar toegankelijk zijn.[61] Het EHRM vond dat geen sprake was van een inbreuk op artikel 14 bij het beperken van de vrijstelling van de onroerendezaakbelasting tot openbaar toegankelijke gebouwen. Voor zover al sprake was van onderscheid, betrof het indirect onderscheid, waarbij alle groepen aan dezelfde voorwaarden moesten voldoen. Ook volgens dit wetsvoorstel blijft het gebruik van onversterkte uitingen, zowel klokken als oproepen, gelijkelijk beschikbaar voor alle groepen. Alle godsdienstige en levensbeschouwelijke gemeenschappen worden gelijkelijk beperkt in hun mogelijkheden.

5.2 Grondwet: beperking van grondrechten en artikel 10 WOM

Bij het beperken van versterkte gebedsoproepen is de inhoud van artikel 6 van de Grondwet, de vrijheid van godsdienst, van wezenlijk belang. Over de reikwijdte van grondrechten en de mogelijkheden om deze te beperken bestaat omvangrijke literatuur. Een drietal bronnen, die op hun beurt ook veel literatuurverwijzingen bevatten, verdienen hier bijzondere vermelding. Allereerst is dat de behandeling van de klassieke grondrechten bij de grondwetsherziening van 1983.[62] In de tweede plaats speelt het evaluatierapport uit 2015 over de Wet openbare manifestaties een belangrijke rol.[63] Het wijdt een afzonderlijk hoofdstuk aan de regeling van het klokgelui. Als het gaat om de beperking van grondrechten is, ten derde, het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de coronamaatregelen nuttig.[64]

Bij de bespreking van de vrijheid van godsdienst verdienen drie manieren om godsdienstige uitingen te beperken aandacht.

A. Redelijke uitleg en algemene beperkingen

De eerste categorie beperkingen gaat vooraf aan de tekst van artikel 6 van de Grondwet. Het betreft zogeheten algemene beperkingen, die niet terug te voeren zijn tot specifieke

---

[61] EHRM, *The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints vs. the United Kingdom*, 4 maart 2014.
[62] Kamerstukken II 1975-1976, 13 872, en Handelingen II 1976-1977, p. 1973 en verder.
[63] Roorda, B., Brouwer, J., en Schilder, A. E. (2015). *Evaluatie Wet openbare manifestaties*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
[64] Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over grondrechtelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, 25 mei 2020.

beperkingsclausules. Het zijn algemeen aanvaarde regels die grenzen stellen aan de vrijheid van godsdienst. Te denken valt aan voorschriften inzake brandveiligheid. Belangrijk om vast te stellen is dat deze regels volgens de benadering van de redelijke uitleg van grondrechten niet als beperking van de godsdienstvrijheid gelden.[65] De regering wees de leer van de algemene, ongeschreven beperkingen bij de grondwetsherziening resoluut af.[66] Van der Pot/Donner merkt echter terecht op dat de regering met het dichtgooien van de voordeur meteen ook een aantal achterdeuren opende.[67] Er konden namelijk situaties zijn waarin grondrechten op grond van de redelijkheid geen toepassing meer behoorden te vinden. De conclusie van de regering blijft desalniettemin behartenswaardig: het moet gaan om uitwegen uit onaanvaardbaar geachte situaties, die slechts met grote terughoudend mogen worden gevolgd en die het karakter van uitzondering en uiterste oplossing niet mogen verliezen. De Afdeling advisering van de Raad van State leek zich ook in die lijn te bewegen toen zij over de eerste fase van de coronamaatregelen stelde dat een acute, concrete en levensbedreigende situatie kan betekenen dat de beperking van grondrechten gedurende een korte periode op een globalere wettelijke grondslag berust dan de Grondwet normaliter vereist.[68]

Als het gaat om de beperking van het geluidsniveau van gebedsoproepen koos de regering eind jaren ’80 juist voor de redelijke uitleg van grondrechten. Dat is opvallend, gezien de kracht waarmee de regering zich nog bij de grondwetsherziening tegen deze uitleg keerde. Om onverhoopte uitwassen tegen te gaan formuleerde de regering in artikel 10 van de WOM een bepaling die moest voorkomen dat de onjuiste mening zou postvatten dat deze uitingen zonder enige begrenzing zijn toegestaan.[69] Ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State volgde deze koers van de redelijke beperking, bijvoorbeeld in de zaak van het Tilburgse klokgelui.[70] De Raad van State ziet de mogelijkheid om te reguleren uit artikel 10 van de WOM als ‘een bepaling ten overvloede’, omdat gemeenten deze bevoegdheid reeds bezitten op grond van hun algemene verordenende bevoegdheid.[71] De evaluatie van de WOM is daarentegen kritisch op de koers van de regering en de Raad van State, in aansluiting bij de hoofdstroom in de literatuur.[72] Het uitgangspunt dat excessief klokgelui niet onder de vrijheid van godsdienst zou vallen, is bijvoorbeeld in strijd met de kwalificatie die de wetgever gaf. Vleugel wijst er ten aanzien van het Tilburgse klokgelui op dat het een opmerkelijke situatie is dat de hoogste nationale bestuursrechter deze uiting niet onder de vrijheid van godsdienst schaart, terwijl het EHRM dat wel doet.[73]

B. Competentiebepaling en de formele wet

---

[65] Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse grondwet, art. 6, par. 5; https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/artikel-6-vrijheid-van-godsdienst-en-levensovertuiging/.
[66] Kamerstukken II 1975-1976, 13 872, nr. 3, p. 20-22.
[67] Van der Pot/Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Zwolle, 2001), p. 252. De beeldspraak sluit aan bij de woorden van regeringscommissaris Simons bij de grondwetsherziening; Handelingen II 1976-1977, p. 2128.
[68] Voorlichting Raad van State, 25 mei 2020, par. 7b.
[69] Kamerstukken II 1987/88, 19 427, nr. 21, p. 2; zie ook Handelingen II 1987-1988, item 41, p. 2253-54 (27 januari 1988).
[70] Raad van State, 13 juli 2011; ECLI:NL:RVS:2011:BR1448.
[71] Raad van State, 28 april 2021; ECLI:NL:RVS:2021:910.
[72] Roorda, Brouwer en Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, p. 262-266.
[73] Raad van State, 10 juli 2019; ECLI:NL:RVS:2019:2338, m.nt. J. Vleugel. EHRM 16 oktober 2021, Schilder vs. Nederland.

Artikel 6, eerste lid, van de Grondwet geeft aan dat de vrijheid van godsdienst ieders verantwoordelijkheid volgens de wet onverlet laat. Het is dus mogelijk om de vrijheid van godsdienst bij wet te beperken, hoewel met name beperkingen binnen gebouwen en besloten plaatsen grote terughoudendheid vergen. De formulering van deze beperking geeft aan dat alleen de formele wetgever bevoegd is om regels te stellen, zoals recent is bevestigd in de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19.[74] Bij de grondwetsherziening is aangegeven dat met de wet niet alleen de strafwet of de burgerlijke wet bedoeld is, maar dat ook andere gebieden denkbaar zijn.[75] De beperking vraagt wel een specifieke, door de wet nauwkeurig begrensde omschrijving.[76] Het feit dat het tweede lid zich expliciet richt op de godsdienstvrijheid buiten gebouwen of besloten plaatsen, hoeft overigens niet te betekenen dat eventuele beperkingen op grond van het eerste lid niet ook op de situatie buiten gebouwen betrekking kunnen hebben. Anders zou immers de bescherming buiten de benoemde gronden absoluut zijn en zou de leer van de algemene beperkingen niet opgaan voor het tweede lid. Zeker gezien de hieronder benoemde bedenkingen bij de formulering van het tweede lid zou dat een moeizame conclusie zijn.

C. Doelcriteria en gemeentelijke regulering

Artikel 6, tweede lid, van de Grondwet biedt de mogelijkheid om de godsdienstvrijheid buiten gebouwen en besloten plaatsen te beperken op grond van een aantal specifiek omschreven doelcriteria, namelijk ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De delegatiebepaling geeft aan dat het mogelijk is om toe te staan dat gemeenten de doelcriteria nader uitwerken. Historisch gezien is het houden van processies een belangrijk voorbeeld bij artikel 6, tweede lid, maar ook andere uitingsvormen die regulering vragen zijn denkbaar. Het evaluatieonderzoek over de WOM geeft echter terecht aan dat deze doelcriteria nauwelijks relevant lijken als het gaat om gebedsoproepen.[77] Het valt immers niet goed in te zien dat klokgelui of gebedsoproepen een bedreiging vormen voor de gezondheid, dat dit verkeersbelangen schaadt, dan wel de oorzaak is van wanordelijkheden.

Conclusie

De initiatiefnemers zijn van mening dat het voor de hand ligt om zowel godsdienstig en levensbeschouwelijk klokgelui als gebedsoproepen als godsdienstige uitingen te beschouwen, waarbij vervolgens beperkingen zijn toegestaan indien de uiting onacceptabel of excessief is. Het toepassen van de leer van de redelijke beperkingen past in dit geval niet bij de grote terughoudendheid die hiermee verwacht mag worden. De initiatiefnemers menen dat het beperken van versterkte gebedsoproepen het beste kan geschieden op grond van de competentiebepaling uit artikel 6, eerste lid, van de Grondwet. Gezien de aard van de bezwaren tegen de gebedsoproep is het van belang dat de formele wetgever zelf aangeeft dat en hoe de vrijheid van godsdienst op dit punt begrensd wordt. Het gaat hier niet primair om keuzes inzake de duur of het geluidsniveau, maar om een fundamentele afweging van het karakter van de oproep als zodanig. De weg van de algemene beperkingen is volgens de initiatiefnemers te onzeker en te onduidelijk. Het gebruik van versterkte gebedsoproepen is

[74] Kamerstukken II 2019–2020, 35 526, nr. 3, p. 33.
[75] Kamerstukken II 1975-1976, 13 872, nr. 3, p. 29-30.
[76] Artikelsgewijs commentaar Grondwet bij art. 6 Gw, par. 5 (www.nederlandrechtsstaat.nl).
[77] Roorda, Brouwer en Schilder, *Evaluatie Wet openbare manifestaties*, p. 268.

namelijk op zichzelf, in abstracto beschouwd, geen onredelijk beroep op de vrijheid van godsdienst te noemen. De wetgever moet daarom zelf uitsluitsel geven dat de verantwoordelijkheid van een ieder meebrengt dat de vrijheid van godsdienst op dit punt met het oog op de openbare ruimte beperkt wordt.

6. Overwogen alternatieven

In het onderstaande lichten de initiatiefnemers toe welke alternatieven overwogen kunnen worden.

In de eerste plaats zou als alternatief voor het uitsluiten van het recht op geluidsversterking gekozen kunnen worden voor een nog verderstrekkende keuze: een volledig verbod van de gebedsoproep. Daarmee zou immers volledig tegemoet gekomen worden aan bezwaren tegen de gebedsoproep. De initiatiefnemers zien echter onoverkomelijke juridische bezwaren tegen dit alternatief. Iedere burger heeft namelijk in beginsel het recht om op straat zijn (onversterkte) stem te laten horen en zijn mening of overtuiging te laten klinken. Het volledig verbieden van de gebedsoproep zou betekenen dat dit recht aan specifieke groepen burgers in specifieke situaties wordt ontzegd. Dat leidt tot een vorm van ongelijke behandeling die de overtuiging van deze burgers achterstelt bij die van andere. De initiatiefnemers vinden dat onwenselijk. Uiteraard laat het wetsvoorstel wel de bevoegdheid van gemeenten onverlet om hinderlijke situaties tegen te gaan.

In de tweede plaats zou als alternatief aangereikt kunnen worden dat gemeenten de wettelijk geregelde bevoegdheid krijgen om geluidsversterking uit te sluiten. Daarmee zou dus de handelingsruimte voor de gemeente vergroot worden. Een dergelijke regeling zou dienstbaar kunnen zijn aan maatwerk per gemeente, waarbij bijvoorbeeld rekening gehouden kan worden met het verschil tussen een stadswijk en een dorp. De initiatiefnemers betwijfelen echter of lokaal maatwerk gelet op de gevoeligheid van het onderwerp wenselijk is. Ten aanzien van het klokgelui vond de regering het bij de invoering van de WOM onwenselijk dat het al dan niet toelaten ervan voorwerp van plaatselijke politieke strijd zou worden.[78] Hoewel het effect van de gebedsoproep het meest direct aan de orde is voor de bewoners van een straat en buurt, overstijgt het debat erover bovendien hun specifieke belang. Het gaat om algemene, richtinggevende keuzes voor de openbare orde die tot de verantwoordelijkheid van de landelijke wetgever behoren. Daarbij komt nog dat gemeentelijk maatwerk op bezwaren stuit als het gaat om de grondwettelijke delegatiemogelijkheden, zoals uit de voorgaande paragraaf blijkt. De Grondwet vereist dan duidelijke criteria in de formele wet voor het uitoefenen van de bevoegdheid door gemeenten. De initiatiefnemers zien een dergelijke regeling niet als een begaanbare weg.

In de derde plaats kan gewezen worden op de mogelijkheid dat gemeenten privaatrechtelijke afspraken kunnen maken dat gebedsoproepen niet zullen plaatsvinden.[79] Een nadeel is dat gemeenten daarbij zijn aangewezen op de bereidheid van burgers om af te zien van het recht op grond van de WOM, waardoor dit alternatief minder effectief is. De initiatiefnemers wijzen er bovendien op dat niet geheel duidelijk is of dergelijke afspraken in civielrechtelijke

[78] Handelingen II 1987-1988, item 41, p. 2239 (27 januari 1988).
[79] In de gemeente Culemborg was die situatie aan de orde: ECLI:NL:RVS:2009:BK3644.

procedures houdbaar zullen blijken in het licht van artikel 6 van de Grondwet. Zij vinden het niet wenselijk dat een onderwerp dat bij uitstek thuishoort in een bestuursrechtelijk kader wordt overgelaten aan een civielrechtelijke overeenkomst. Bovendien leidt ook dit alternatief ertoe dat het al dan niet gebruik maken van versterkte gebedsoproepen voorwerp van plaatselijke strijd wordt.

Het wetsvoorstel kiest voor een proportionele regeling die duidelijkheid biedt op nationaal niveau. Als het gaat om het onderscheid tussen onversterkte en versterkte uitingen sluit het voorstel overigens aan bij keuzes die reeds gemaakt zijn. In artikel 22.70, eerste lid, van het Invoeringsbesluit Omgevingswet (de opvolger van artikel 2.18 van het Activiteitenbesluit milieubeheer) nemen het ten gehore brengen van onversterkte muziek en het stemgeluid van personen een prominente plaats in bij het bepalen van de vastgestelde geluidsniveaus. Daaruit blijkt dat het onversterkte stemgeluid nu reeds de sterkste bescherming geniet en dat het in beginsel minder bezwaarlijk is om aan versterkte uitingen beperkingen te verbinden. De strekking van artikel 22.70, eerste lid, onderdeel f, van het Invoeringsbesluit Omgevingswet kan, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, verduidelijkt worden door toe te voegen dat het gaat om onversterkte gebedsoproepen.

Ten overvloede onderstrepen de initiatiefnemers dat het wetsvoorstel enkel betrekking heeft op de specifieke categorie van gebedsoproepen die met versterking op vaste plaatsen geschieden. Het wetsvoorstel heeft dus geen gevolgen voor andere versterkte uitingen en de normen die daarbij gelden om excessen te vermijden. Het is daarbij in beginsel aan gemeenten om te bepalen met welke frequentie en welke duur met inachtneming van een bepaald geluidsniveau het gebruik van geluidsversterking is toegestaan. De vraag hoe de huidige uitwerking in artikel 10 van de WOM zich verhoudt tot artikel 6 Grondwet en of mogelijk aanpassing van de doelcriteria nodig is, valt buiten het bereik van dit wetsvoorstel.[80]

7. Uitvoering

De handhaving past binnen de reguliere taken van de gemeenten. Het wetsvoorstel kan leiden tot een verlichting van de taken van gemeenten. Anders nu het geval is hoeven gemeenten bijvoorbeeld niet meer te toetsen of een beoogde versterkte gebedsoproep op een bepaalde locatie toelaatbaar is. De onderzoeken die in dit kader momenteel worden uitgevoerd, zijn niet meer nodig.

Ten aanzien van onversterkte gebedsoproepen geldt als uitgangspunt dat deze in beginsel zonder beperkingen zijn toegestaan. Het optreden van de gemeente is hier in de praktijk in beginsel dus niet aan de orde. Alleen voor zover sprake zou zijn van excessen, ontoelaatbare hinder en wanordelijkheden kan de gemeente beperkingen aanbrengen. Als het gaat om het stellen van regels inzake klokgelui en onversterkte gebedsoproepen geldt onverminderd dat deze betrekking hebben op duur en geluidsniveau.

Ten aanzien van de afbakening van gebedsoproepen kunnen in de praktijk discussies ontstaan, die overigens onder de huidige wet ook reeds aan de orde kunnen zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan een gemeenschap die niet vanaf het eigen pand, maar op een andere vaste

[80] Zie hierover de evaluatie van de WOM, hoofdstuk 9.

plek in de gemeente, zoals een stadsplein of bij een winkelcentrum, versterkte gebedsoproepen wil laten horen. Het wetsvoorstel brengt op dit punt geen wijziging aan en gaat uit van de bestaande praktijk.

Ten aanzien van het incidenteel gebruik van de versterkte uitingen gaat het wetsvoorstel ook uit van de bestaande situatie. De gemeente houdt rekening met de frequentie, de locatie, de duur en het geluidsniveau. Dat geldt ook ten aanzien van godsdienstige of levensbeschouwelijke uitingen met versterking op locaties waar nu een versterkte oproep zou kunnen klinken. Onderscheid op basis van godsdienst of levensbeschouwing kan daarbij niet aan de orde zijn.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I
Bij het opstellen van het wetsvoorstel hebben de initiatiefnemers de kaders en uitgangspunten van artikel 10 van de WOM als vertrekpunt genomen. Zoals toegelicht in het algemeen deel van de toelichting was de veronderstelling van de wetgever dat gebedsoproepen betrekking hadden op de specifieke categorie oproepen die op vaste plaatsen gebeuren. Het aspect van de geluidsversterking heeft geen duidelijke rol gespeeld bij de behandeling van het amendement over de gebedsoproepen.

Onderdeel 1 van dit artikel voegt slechts een woord toe aan de WOM. Het preciseert in artikel 10 dat gebedsoproepen zijn toegestaan indien deze *onversterkt* plaatsvinden. Daarmee komen de onversterkte uitingen van het klokgelui en de onversterkte gebedsoproep op gelijke voet naast elkaar te staan. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht dat de beperking van gebedsoproepen enkel de versterkte gebedsoproepen geldt.

Het voorstel sluit de interpretatie uit dat de gebedsoproep op een vaste plaats ook het recht op geluidsversterking zou omvatten. Het artikel laat onverlet de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van gemeenten om op aanvraag in incidentele, specifieke situaties ook te oordelen over het gebruik van geluidsversterking voor uitingen die te maken hebben met godsdienst of levensovertuiging, zoals dat nu al gebeurt bij evenementen en andere activiteiten.

De initiatiefnemers hebben besloten de tweede volzin van artikel 10 WOM te handhaven en deze niet te beperken tot het klokgelui. Het is namelijk niet ondenkbaar dat ook ingeval van onversterkte gebedsoproepen situaties kunnen ontstaan waarin gemeenten zich genoodzaakt voelen om beperkingen aan te brengen. De bevoegdheid om regels te stellen heeft dus betrekking op alle onversterkte uitingen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in het wetsvoorstel verduidelijkt dat het wetsvoorstel niet alle versterkte oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging onmogelijk maakt. Het wetsvoorstel sluit enkel de specifieke situatie uit van versterkte gebedsoproepen die met een bepaalde frequentie op vaste locaties gebeuren, maar laat ruimte voor het beoordelen van incidentele verzoeken tot het

gebruik van geluidsversterking in specifieke situaties. Hulpmiddelen zoals een megafoon gelden overigens als instrumenten van geluidsversterking.

In de huidige praktijk is de gemeente reeds bevoegd om te oordelen over de toelaatbaarheid van het gebruik van geluidsversterking bij specifieke gelegenheden en daarover regels te stellen. Onderdeel 2 verduidelijkt dat die bevoegdheid ook geldt met betrekking tot versterkte oproepen tot het belijden van godsdienstige en levensovertuiging. Hoewel het wetvoorstel niet langer het recht erkent om met een bepaalde frequentie op vaste locaties een versterkte oproep te laten horen, kan die mogelijkheid incidenteel dus wel degelijk toegestaan worden. Het is aan de gemeente om in specifieke situaties af te wegen hoe recht gedaan wordt aan de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en welke legitieme eisen uit de omgeving kunnen volgen.

Artikel II
De wet vergt geen bijzondere invoeringshandelingen die noodzaken tot het hanteren van een invoeringstermijn. Het wetsvoorstel sluit daarom aan bij de vaste verandermomenten in de wetgeving en gaat uit van de datum van 1 januari volgend op de bekendmaking in het Staatsblad.

Flach
Eerdmans