

37 014

Voorstel van wet van de leden Keijzer en Schilder tot wijziging van de Wet openbare manifestaties ter versterking van de openbare orde, de democratische rechtsorde en de bescherming van fundamentele vrijheden (Wet weerbare waarden)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

I. ALGEMEEN

1. Inleiding
2. Aanleiding en context
 - 2.1 Toename islamitische bevolking
 - 2.2 Religieuze indoctrinatie
 - 2.3 Liberale moslims tussen twee fronten
 - 2.4 Neutrale publieke ruimte naar Frans voorbeeld
 - 2.5 Extinction Rebellion
3. Doel van de wet
4. Wettelijke kaders
 - 4.1 Huidig wettelijk kader in Nederland
 - 4.2 Nieuw wettelijk kader
 - 4.2.1 Nationaal recht (Grondwet)
 - 4.3 Internationaal recht (EVRM)
 - 4.3.1 Toepasselijk internationaal kader
 - 4.3.2 De EVRM systematiek: beschermingsbereik en beperking
 - 4.3.3. De driedelige beperkingstoets (EHRM): legaliteit, legitimiteit en noodzakelijkheid
 - 4.3.4 Afbakening van de beschermingssfeer
 - 4.4 Positieve verplichtingen van de staat
 - 4.5 Toepassing op de concrete wetsartikelen
5. Financiële consequenties
6. Slot

II ARTIKELSGEWIJS

I. ALGEMEEN

1. INLEIDING

Dit initiatiefwetsvoorstel, aangeduid als de Wet weerbare waarden, beoogt de bescherming van de democratische rechtsorde te versterken door de wettelijke grenzen aan het gebruik van vrijheden in de openbare ruimte te verduidelijken en aan te scherpen. Uitgangspunt is dat vrijheden als de vrijheid van meningsuiting en het recht tot vergadering en betoging essentiële pijlers zijn van een open samenleving, maar niet kunnen worden ingezet om de democratische rechtsstaat te ondermijnen, de vrijheden van anderen aan te tasten of de neutraliteit van de publieke ruimte structureel aan te tasten. Dit geldt met name voor collectieve religieuze manifestaties die in de openbare ruimte plaatsvinden en die het karakter van de publieke ruimte gebruiken om ideologisch-religieuze boodschappen te verspreiden die strijdig zijn met fundamentele rechtsstatelijke beginselen. Zoals opgesomd in het nieuwe artikel 5a van deze initiatiefwet.

De toelichting plaatst het wetsvoorstel nadrukkelijk in het kader van het beginsel van de weerbare democratie, zoals erkend in de Nederlandse constitutionele traditie en in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Een democratische rechtsstaat is niet waardenvrij of weerloos, maar gerechtigd en gehouden grenzen te stellen wanneer haar fundamentele waarden, waaronder gelijkheid voor de wet, vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de scheiding van kerk en staat en vrije democratische participatie, onder druk komen te staan.

In de hier op volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de aanleiding en noodzaak van het wetsvoorstel, de maatschappelijke en juridische context, het constitutionele en verdragsrechtelijke kader en de inhoud van de voorgestelde wetswijzigingen. Daarbij staat centraal dat de voorgestelde maatregelen zijn gebaseerd op objectieve criteria en worden toegepast met inachtneming van proportionaliteit, subsidiariteit en rechtszekerheid, zonder inhoudelijke beoordeling van opvattingen.

Door het stellen van duidelijke en rechtsstatelijk verantwoorde grenzen wordt beoogd te voorkomen dat fundamentele vrijheden worden ingezet tegen de democratische rechtsorde zelf. Daarmee wordt invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid van de wetgever om de open samenleving weerbaar te houden, zonder afbreuk te doen aan de kern van de grondrechten waarop zij rust.

2. AANLEIDING EN CONTEXT

In de afgelopen jaren is naar mening van de indieners zichtbaar geworden dat het recht tot vergadering en betoging in toenemende mate wordt ingezet door personen en groeperingen

die openlijk streven naar de ontmanteling van fundamentele constitutionele beginselen, zoals gelijkheid voor de wet, vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, en de vrije deelname aan het democratisch proces. Daarbij worden soms oproepen gedaan tot geweld, intimidatie of het buitensluiten van specifieke groepen, of wordt aansluiting gezocht bij organisaties die door de rechter zijn verboden wegens strijd met de openbare orde.

In dit verband verdient in het bijzonder aandacht het fenomeen van straatgebeden en andere collectieve religieuze rituelen in de openbare ruimte. Deze manifestaties kunnen, afhankelijk van hun aard, omvang, frequentie en context, het karakter aannemen van een publieke claim op de openbare ruimte en daarmee afbreuk doen aan haar neutraliteit en openheid. In toenemende mate worden straatgebeden niet uitsluitend beleefd als een uitdrukking van individuele geloofsbeleving, maar ingezet als een zichtbaar en collectief middel om religieuze normen en opvattingen in de publieke ruimte te verankeren. De frequentie en omvang van straatgebeden dragen daaraan bij.

Dergelijke straatgebeden onderscheiden zich van de individuele uitoefening van de vrijheid van godsdienst doordat zij plaatsvinden in de openbare ruimte, een collectief en normatief karakter hebben en zich richten tot een onvrijwillig publiek. Waar zij onderdeel vormen van een bredere ideologisch-religieuze agenda, kunnen zij leiden tot sociale druk, uitsluiting of het gevoel van onveiligheid bij anderen, en daarmee de vrije en gelijkwaardige toegang tot de openbare ruimte aantasten. Zo kunnen niet gelovigen, andersgelovigen of liberale moslims in die gevallen geen aanspraak maken op bescherming onder de Wet openbare manifestaties.

Dit verdient volgens de initiatiefnemers bijzondere aandacht van de wetgever. Niet enkel omdat er een claim wordt gelegd op de neutrale openbare ruimte, maar ook omdat manifestaties met een religieus karakter aangewend worden om een (radicale) ideologie uit te dragen die de democratische rechtsstaat, haar grondrechten en haar institutionele ordening afwijst.

Het is daarbij van belang om onderscheid te maken tussen geloof en ideologie. Dat iemand zijn leven wil inrichten volgens zijn religie is in Nederland zijn goed recht. Daar gaat dit voorstel niet over.

De discussie ontstaat op het moment dat religieuze regels niet alleen worden gezien als een persoonlijke manier van leven, maar ook als uitgangspunt voor hoe de samenleving als geheel eruit zou moeten zien. Binnen bepaalde islamistische stromingen wordt de sharia bijvoorbeeld niet uitsluitend beschouwd als iets voor het eigen geloofsleven, maar ook als een model voor wetgeving en bestuur; de manier van leven in zijn geheel. Juist daar ontstaat spanning met de uitgangspunten van de Nederlandse democratische rechtsstaat

De As-Soennahmoskee¹ geldt daarbij als een illustratief voorbeeld van een salafistische instelling die straatgebeden organiseert in de openbare ruimte. Met deze collectieve religieuze manifestaties wordt niet alleen feitelijk aanspraak gemaakt op de publieke ruimte, maar ook een ideologie uitgedragen die op gespannen voet staat met de kernwaarden van de Nederlandse democratische rechtsorde. De moskee is in het verleden in verband gebracht met radicale predikers, radicale netwerken en strafrechtelijke veroordelingen wegens opruiing, onder meer in relatie tot het aanzetten van meisjesbesnijdenis.

Onze rechtsorde is gebaseerd op democratische besluitvorming, gelijkheid voor de wet en fundamentele vrijheden die voor iedere burger gelden. Wanneer de gedachte wordt uitgedragen dat democratisch vastgestelde wetgeving uiteindelijk moet wijken voor religieuze voorschriften, zoals de sharia, gaat het niet langer alleen over geloof, maar ook over de vraag welke regels in Nederland leidend behoren te zijn.

Het toestaan van dergelijke manifestaties in de openbare ruimte zou neerkomen op het normaliseren en legitimeren van opvattingen en praktijken die onverenigbaar zijn met de democratische rechtsstaat, en dient daarom volgens de initiatiefnemers te worden voorkomen. Met deze wet wordt daarom beoogd straatgebeden in de openbare ruimte te beperken, zonder afbreuk te doen aan de vrijheid van individuele geloofsbeleving of aan het recht om religie te belijden in daarvoor bestemde private of religieuze ruimtes. Aldus wordt de balans hersteld tussen vrijheid en weerbaarheid: een democratische rechtsstaat die ruimte biedt voor geloof en overtuiging, maar de openbare ruimte bewaakt als een neutrale, gedeelde en voor iedereen toegankelijke plaats. De indieners geven daarbij mee dat de beperking binnen de Wom ontheffingen op hoogtijdagen mogelijk zijn.

Deze manifestaties beperken zich op dit moment nog tot incidentele of uitzonderlijke momenten, maar zullen naar verwachting van de initiatiefnemers in de toekomst flink stijgen door de toename van de islamitische gemeenschap in Nederland.

2.1 Toename islamitische bevolking

In het publieke en politieke debat is veel aandacht voor de samenhang tussen immigratie, demografische ontwikkelingen en de toekomst van de Nederlandse samenleving. Aanleiding hiervoor vormen huidige maatschappelijke discussies over de langetermijngevolgen van het huidige immigratiebeleid, in het bijzonder met betrekking tot bevolkingssamenstelling, integratie en sociale cohesie. Deze discussies laten zien dat er brede behoefte bestaat aan een feitelijke en toekomstgerichte duiding van demografische trends en hun mogelijke betekenis voor de inrichting van de democratische rechtsstaat.

¹ [As-Soennah moskee blijft alom aanwezig in de Haagse Schilderswijk: ‘Ze kunnen niet om ons heen’ | Den Haag | AD.nl](#)

Volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) behoort momenteel ongeveer 6 procent van de volwassen bevolking tot de islamitische religie². Dit cijfer geeft echter slechts een beperkt beeld van toekomstige ontwikkelingen. Onder jongeren is het aandeel aanzienlijk hoger: in 2024 was ongeveer 14 procent van de 15- tot 18-jarigen moslim. Gezien de relatief jonge leeftijdsopbouw van deze groep is dit relevant voor de langetermijnontwikkeling van de bevolkingssamenstelling.

Bij ongewijzigd immigratiebeleid speelt migratie een doorslaggevende rol in deze ontwikkeling. In het zogenoemde ‘hoge scenario’ van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 wordt uitgegaan van een gemiddeld jaarlijks netto-migratiesaldo van ongeveer 150.000 personen. Deze aanname sluit aan bij recente trends: in de periode 2015–2024 lag het migratiesaldo van eerstegeneratie-immigranten gemiddeld boven de 115.000 per jaar, met een stijgende tendens in de afgelopen jaren. Dit wijst erop dat een dergelijk scenario niet uitzonderlijk, maar realistisch is bij voortzetting van het huidige beleid.

Bovendien is het geboortecijfer van immigranten uit Afrika en het Midden-Oosten relatief hoog. Volgens de CBS-prognose 2023-2070 gemiddeld 2,25 tegenover 1,56 voor de rest van de bevolking. Ook dat heeft uiteraard een fors effect op de relatieve bevolkingsgroei.³

Deze immigranten komen overwegend uit islamitische landen en de moslims onder hen voegen zich bij de al aanwezige en vrij jonge moslimbevolking. Uiteraard zullen niet alle immigranten uit Afrika en het Midden-Oosten moslims zijn. Op basis van gegevens uit het *CIA-Handbook* en gegevens van Pew Research is echter een redelijke inschatting te maken van het aandeel moslims. Als we al deze informatie combineren, blijkt dat het aandeel moslims in de Nederlandse bevolking volgens dit scenario gestaag toeneemt tot 25 procent in 2060 en 37 procent aan het einde van de eeuw.⁴

Naast demografische factoren spelen ook ruimtelijke en sociale processen een rol. Concentratie van bevolkingsgroepen in bepaalde wijken of steden kan leiden tot vormen van zelfselectie en segregatie, waarbij migratie binnen Nederland bijdraagt aan uiteenlopende demografische profielen per regio. Dit kan gevolgen hebben voor de beleving en inrichting van de openbare ruimte, de sociale samenhang en de ervaren neutraliteit van openbare ruimte.

Ook staat vast dat demografische trends niet losstaan van politiek en beleid. Toenemende maatschappelijke en electorale druk kan leiden tot aanpassingen in het immigratiebeleid, waardoor langetermijnontwikkelingen kunnen afwijken van huidige scenario's. Ook bij beperking van nieuwe instroom blijft echter sprake van doorwerking van eerdere migratie, onder meer via gezinsvorming en een relatief jonge bevolkingsopbouw.

² [Welk geloof hangen we aan? - Nederland in cijfers 2023 | CBS](#)

³ Rapport Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050

⁴ [Jan van de Beek: Een geïslamiseerd Nederland is bij ongewijzigd beleid helemaal niet ondenkbaar - Wynia's Week](#)

Deze ontwikkelingen benadrukken het belang van een tijdige en zorgvuldige afweging op de wijze waarop fundamentele vrijheden, de neutraliteit van de openbare ruimte en de weerbaarheid van de democratische rechtsorde in een veranderende samenleving worden gewaarborgd.

De initiatiefnemers benadrukken dat deze ontwikkeling staat in een bredere maatschappelijke context, waarin volgens diverse analyses sprake is van toenemende invloed van ideologische stromingen die de democratische rechtsorde niet slechts bekritisieren, maar fundamenteel afwijzen. Islamitisch extremisme is daarom niet enkel een veiligheidsdreiging, maar ook een ideologische ondermijning van kernwaarden zoals gelijkheid van man en vrouw, vrijheid van godsdienst (inclusief het recht om niet te geloven of van geloof te veranderen), vrijheid van meningsuiting en de scheiding van religie en staat.

De afgelopen jaren is regelmatig discussie ontstaan over haatpredikers, radicale beïnvloeding en uitingen van sympathie voor organisaties die zich openlijk afzetten tegen democratische waarden. Ook de maatschappelijke reacties na de aanslagen van Hamas op 7 oktober 2023 hebben laten zien dat deze discussie niet enkel theoretisch is. Zonder al deze ontwikkelingen op een hoop te gooien, zien de indieners hierin wel een breder patroon waarbij opvattingen die op gespannen voet staan met democratische uitgangspunten steeds zichtbaarder worden in het publieke debat.

Tegen die achtergrond vinden de indieners het gerechtvaardigd om stil te staan bij de vraag hoe een democratische rechtsstaat moet omgaan met manifestaties die weliswaar een beroep doen op grondrechten, maar tegelijkertijd onderdeel kunnen zijn van bredere maatschappelijke ontwikkelingen die raken aan de weerbaarheid van diezelfde democratische rechtsstaat.

Wanneer de openbare ruimte structureel wordt gedomineerd door een zichtbare en luidruchtige religieuze uitingsvorm, ontstaat niet alleen druk op niet-gelovigen of andersgelovigen, maar ook op gelovigen die hun geloof anders willen beleven.

2.2 Religieuze indoctrinatie

Religieus-extremistische bewegingen maken gebruik van ideologische en religieuze indoctrinatie als instrument om hun opvattingen te verspreiden en hun doelen te bereiken. Niet primair door directe terroristische handelingen, maar door systematische beïnvloeding van jongeren wordt een mentaliteit van vijanddenken en afkeer van de democratische samenleving opgebouwd. Jongeren vormen een bijzonder kwetsbare groep, die op zoek is naar identiteit en vatbaar is voor een zwart-witwereldbeeld waarin hun geloof als tegenovergesteld aan westerse waarden wordt gepositioneerd.

Binnen dit ideologische kader worden bepaalde groepen, zoals ongelovigen, joden, afvalligen, vrijgevochten vrouwen en homoseksuelen, vaak neergezet als tegenstanders van het geloof. Jongeren leren zich hiervan af te keren, wantrouwen te koesteren tegenover de samenleving en in extreme gevallen te handelen tegen democratische normen.

Onderzoek wijst uit dat religieus fundamentalisme onder jonge moslims in Europa wijdverspreid is⁵. Jongeren beschouwen de sharia als leidend boven nationale wetgeving, aanvaarden hiërarchische rollen binnen het gezin en verwerpen seksuele diversiteit. Deze opvattingen kunnen leiden tot sociale druk, intimidatie en zelfcensuur, ook zonder direct geweld te plegen of de openbare orde te verstoren.

Uit onderzoek van Nieuwsuur⁶ blijkt ook dat deze religieuze indoctrinatie wijdverspreid is binnen het islamitische onderwijs. Aanleiding voor dit onderzoek vormde berichtgeving over de islamitische godsdienstmethode *Al Amana*, die volgens openbare schoolgidsen en andere online schoolinformatie in het schooljaar 2024/2025 door ongeveer dertig islamitische basisscholen wordt gebruikt.

In deze lesmethode worden zaken onderwezen die haaks staan op de Nederlandse democratische rechtsstaat. Zo worden religieuze opvattingen gepresenteerd in sterk normatieve termen, zonder expliciete ruimte voor kritische reflectie of alternatieve perspectieven.

Zo bevat de lerarenhandleiding een les over homoseksualiteit, waarin de vraag wordt gesteld waarom moslims niet mogen trouwen met iemand van hetzelfde geslacht. Het voorgeschreven antwoord luidt onder meer dat homoseksuele relaties zouden leiden tot:

- “ontwrichting van de samenleving”;
- het ontbreken van “stabiele gezinnen waarin vader en moeder een voorbeeldfunctie hebben”;
- “uitsterving van de mens”;
- en dat homoseksualiteit “(ernstige) ziektes” zou kunnen veroorzaken.

Daarnaast bevat de methode passages over Joden in de oudheid, waarin religieus-historische verhalen over “het volk van Isra’iel” en “de joden” worden verbonden aan kenmerken als liefde voor geld en morele superioriteit ten opzichte van anderen die geen “joods bloed” zouden hebben. In deze passages wordt bovendien een vergelijking gemaakt met de volgelingen van Hitler.

⁵ [Opschudding om Frans rapport over Moslimbroederschap: ‘Nieuw dieptepunt in de islamofobie’ | Nieuws | AD.nl](#)

⁶ [Reacties scholen naar aanleiding van onderzoek botsende boodschappen in religieus onderwijs](#)

Bovengenoemde zaken stonden beschreven in lesmethodes. Ook zijn er bij scholen andere bevindingen gedaan zoals tal van uitspraken van leraren in het klaslokaal⁷:

1. Een docent van een basisschool in Noord-Nederland stelt in een religieuze uitleg buiten school dat de man het recht en de plicht heeft zijn vrouw aan te spreken als zij zonder hoofddoek naar buiten gaat: "Een man moet gewoon tegen zijn vrouw kunnen zeggen: zo ga jij niet naar buiten." Als hij dat niet doet, is hij "geen man te noemen" en mag hij zich "scharen onder de vrouwen"
2. Een godsdienstleraar bij een andere basisschool zegt dat de profeet heeft gezegd dat vrouwen thuis moeten bidden "zodat de vrouw zo min mogelijk naar buitengaat".
3. Een gastdocent die op dezelfde school lesgeeft bekritiseert in een openbare lezing de huidige werking van democratie. Hij zegt dat in maatschappijen waarin iedereen, ongeacht zijn IQ of achtergrond, mag meebeslissen de gevolgen "chaotisch" en "dramatisch" zijn. De islam "support dat niet", zegt hij, en legt uit dat in een islamitisch systeem een "select groepje" beslist met expertise in politiek.
4. Over handamputatie bij diefstal zegt een leraar dat mensen met een ramkraak drie ton kunnen verdienen, en de celstraf twee jaar is. "Als hij zou weten: hij verliest een van zijn ledematen. Ga je met drie ton ledematen kopen?", zegt hij letterlijk. Daarom weten we, zegt hij: "De sharia van Allah is uitmuntend en waarborgt alle veiligheid."
5. Een gastdocent bij een andere school noemt het hypothetische voorbeeld van een "plofkraak". Met goed gedrag zou daar zes jaar gevangenisstraf op staat, wat het "overwegen waard" zou kunnen zijn. "Maar als jij weet dat het je je handen en voeten gaat kosten, dan ga je nog een paar keer nadenken."
6. Een andere leraar zegt dat het jodendom en christendom "niet bestaan", en bestempelt ze als "ongelovigen". Dit is geen scheldwoord, benadrukt hij, en men moet respectvol omgaan met andere mensen. Maar "elke persoon die niet in Allah en niet in de profeet gelooft" is volgens hem wel een ongelovige.

De indieners zijn met deze initiatiefwet niet voornemens het recht op de vrijheid van onderwijs aan te passen. Echter willen de indieners met deze concrete voorbeelden aantonen hoe wijdverspreid de religieuze indoctrinatie is, die gevolgen kan hebben tot ver buiten het klaslokaal en de openbare orde in brede zin kan beïnvloeden.

De uiterste consequentie van deze indoctrinatie kan jihadistisch geweld zijn, waarbij gewapende strijd tegen tegenstanders van het geloof wordt verheerlijkt en gepresenteerd als religieuze plicht. In dat kader ontstaat een klimaat waarin jongeren geweld kunnen zien als legitiem antwoord op democratische waarden. Effectieve bestrijding van religieuze-extremistische invloed begint daarom niet bij individuele aanslagen, maar bij vroege signalering en preventie: in het onderwijs, binnen opvoeding, bij toezicht op religieuze instellingen en in gevangenissen. Deze verdedigingslinies zijn cruciaal om radicalisering te voorkomen en de kernwaarden van de democratische rechtsorde te beschermen.

⁷ [Verantwoording journalistiek onderzoek botsende boodschappen in religieus onderwijs](#)

Met dit wetsvoorstel beogen de initiatiefnemers ideologisch- of religieus gemotiveerde praktijken in de openbare ruimte onder het mom van een publieke manifestatie tegen te gaan. Het doen van oproepen tot gebed of andere collectieve religieuze handelingen waarin opvattingen worden gepredikt die strijdig zijn met de kernwaarden van de democratische rechtsorde, wordt door de initiatiefnemers als uiterst ongewenst beschouwd. Dergelijke manifestaties kunnen de democratie ondermijnen doordat zij bepaalde opvattingen normaliseren en daarmee de neutraliteit en toegankelijkheid van de publieke ruimte aantasten en daarmee de openbare orde in brede zin.

2.3 Liberale moslims tussen twee fronten

Bij de beoordeling van de noodzaak en proportionaliteit van dit wetsvoorstel verdient bijzondere aandacht de positie van moslims die zich willen bewegen binnen de kaders van de democratische rechtsorde en afstand nemen van extremistische of fundamentalistische interpretaties van religie. Hieronder vallen onder meer liberale, seculiere en niet-extremistische moslims, waaronder specifieke geloofsgemeenschappen zoals de Alevieten. Deze groep onderschrijft kernwaarden als gelijkheid van man en vrouw, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, en de scheiding van religie en staat, en wenst deze waarden ook in het dagelijks leven tot uitdrukking te brengen.

In de praktijk bevindt deze groep zich echter regelmatig in een kwetsbare positie. Enerzijds kan sprake zijn van druk vanuit de eigen sociale of religieuze omgeving. In gesloten of sterk normatieve gemeenschappen kunnen sociale controle, eer-gerelateerde verwachtingen en het gezag van religieuze leiders het voor individuen moeilijk maken om af te wijken van traditionele normen. Dit kan zich uiten in beperkingen voor meisjes en vrouwen die zelfstandig willen leven, werken of afzien van religieuze voorschriften, voor jongeren die zich vrij willen uiten, of voor personen die openlijk uitkomen voor hun seksuele gerichtheid. In sommige gevallen leidt dit tot uitsluiting, intimidatie of dreiging, wat de individuele vrijheid en veiligheid direct raakt.

Anderzijds kunnen diezelfde personen te maken krijgen met wantrouwen of afwijzing vanuit de bredere samenleving. In een gepolariseerd debat bestaat het risico dat religie als zodanig wordt geproblematiseerd, waardoor ook burgers die loyaal zijn aan de democratische rechtsstaat en zich actief verzetten tegen extremisme zich onvoldoende erkend of beschermd voelen. Dit kan leiden tot maatschappelijke vervreemding, terwijl juist deze groep een belangrijke interne tegenkracht vormt tegen radicalisering en ideologische dwang.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt nadrukkelijk niet religieuze overtuigingen of individuele geloofsbeleving te beperken. Integendeel: door het stellen van duidelijke, objectieve en juridisch begrensde normen voor manifestaties in de openbare ruimte wordt beoogd de

vrijheid van het individu beter te beschermen, ook binnen religieuze gemeenschappen. Waar religieuze manifestaties of ideologisch-religieuze activiteiten gepaard gaan met dwang, intimidatie of dominante claims op de openbare ruimte, kan dit de vrijheid van andersdenkenden, waaronder juist liberale en niet-extremistische moslims, aantasten. Het wetsvoorstel biedt bestuurders een expliciete grondslag om in dergelijke gevallen proportioneel en gemotiveerd op te treden.

2.4 Neutrale publieke ruimte in Frankrijk

In Frankrijk is het principe van *laïcité*, oftewel secularisme, een kernwaarde van de Republiek. Het houdt in dat de staat volledig neutraal is ten opzichte van religie en dat religie geen invloed mag uitoefenen op de werking van de overheid of openbare instellingen. Dit beginsel is verankerd in de Franse Grondwet en verder uitgewerkt in de Wet van 9 december 1905⁸, die bepaalt dat de Republiek geen enkele religie erkent, betaalt of subsidieert. *Laïcité* betekent dat religie een persoonlijke en privéaangelegenheid is, terwijl openbare instellingen, zoals scholen en overheidsdiensten, strikt neutraal blijven.

Nederland kent, anders dan Frankrijk, geen stelsel van *laïcité* waarbij de staat religie niet erkent, financiert of subsidieert. De scheiding tussen kerk en staat is ook niet opgenomen in de Nederlandse grondwet.⁹ De Nederlandse constitutionele traditie gaat uit van scheiding van kerk en staat in de zin van onpartijdigheid: de overheid geeft geen enkele religie of levensovertuiging een voorkeurspositie, maar erkent dat religie zichtbaar aanwezig kan zijn in de samenleving. Dit neutraliteitsbeginsel betekent echter niet dat de overheid verplicht is om iedere vorm van religieuze manifestatie in de openbare ruimte te faciliteren of te dulden. Juist doordat de staat geen voorkeur geeft aan religie, mag zij ook geen religieuze dominantie in de openbare ruimte toestaan. Wanneer collectieve religieuze uitingen uitgroeien tot structurele, normerende of dwingende claims op die openbare ruimte, verlaat de overheid haar neutrale positie door feitelijk een levensbeschouwelijke agenda ruimte te bieden ten koste van anderen. Dit wetsvoorstel maakt daarom geen principiële keuze voor *laïcité*, maar geeft binnen het Nederlandse neutraliteitsmodel expliciet handen en voeten aan de verantwoordelijkheid van de staat om de openbare ruimte gelijkwaardig, toegankelijk en vrij van ideologische overheersing te houden. Daarmee wordt geen religie bestreden, maar wordt voorkomen dat het beginsel van ‘geen voorkeur’ in de praktijk omslaat in ‘feitelijke bevoordeling door niet-ingrijpen’.

Het *laïcité* van de Franse staat heeft ook gevolgen voor de openbare ruimte, zoals straten, pleinen en parken. Hier geldt dat burgers hun geloof vrij mogen uiten, bijvoorbeeld door te bidden, religieuze symbolen te dragen of kleine groepjes samen te laten komen. De vrijheid van godsdienst is beschermd door de Franse grondwet en het Europees Verdrag voor de

⁸ [Common declaration of the organizations – Association Internationale de Libre Pensée \(AILP\)](#)

⁹ [Scheiding van kerk en staat is niet expliciet in de grondwet opgenomen - Universiteit Leiden](#)

Rechten van de Mens. De wet legt echter grenzen wanneer religieuze activiteiten de openbare ruimte domineren of de rechten en veiligheid van anderen zouden schaden.

Zo kunnen burgemeesters via lokale besluiten (arrêtés municipaux) beperkingen opleggen aan grote religieuze bijeenkomsten die het verkeer blokkeren, geluidsoverlast veroorzaken of de doorgang op pleinen en straten belemmeren. Ook activiteiten die anderen intimideren of dwingen om deel te nemen aan religieuze rituelen kunnen worden beperkt¹⁰. Individueel bidden of kleine groepen die rustig samenkomen, blijft echter toegestaan.

Het doel van deze regelgeving is drieledig: het waarborgen van gelijkheid tussen burgers, het voorkomen van sociale spanningen en het handhaven van de scheiding van kerk en staat. Neutraliteit betekent niet dat religie uit de openbare ruimte verdwijnt; het gaat erom dat de staat en door de staat beheerde ruimtes geen religie promoten en dat grootschalige religieuze dominantie die de rechten van anderen aantast, kan worden beperkt.

In Frankrijk mogen burgers dus hun geloof in het openbaar belijden, zolang dit niet opdringerig is, de openbare orde verstoort of de veiligheid van anderen in gevaar brengt. Individuele gebedsrituelen of kleine groepen zijn toegestaan, maar grote processies of luidruchtige religieuze bijeenkomsten kunnen worden gereguleerd door het lokaal bestuur om de neutraliteit en toegankelijkheid van de openbare ruimte te behouden. Zo probeert Frankrijk een balans te vinden tussen vrijheid van godsdienst en neutraliteit van de publieke ruimte, een onderscheidend kenmerk van het Franse secularisme.

In de Franse context is in september 2011 door lokale en nationale autoriteiten opgetreden tegen het structureel gebruik van openbare straten voor grootschalige religieuze gebedsbijeenkomsten. Het ging hier om langdurige openbare gebeden in het kader van vrijdagse islamitische samenkomsten, waarbij de capaciteit van gebedshuizen ontoereikend was en straten feitelijk werden afgesloten voor regulier gebruik.

De Franse autoriteiten hebben deze praktijk als onaanvaardbaar aangemerkt, niet vanwege de religieuze inhoud van het gebed, maar omdat het langdurig en grootschalig bezetten van de openbare ruimte werd geacht strijdig te zijn met de beginselen van openbare orde, vrije doorgang en de neutraliteit van de publieke ruimte (laïcité). Daarbij is benadrukt dat de openbare ruimte een gedeelde ruimte is, die niet structureel door een religieuze manifestatie mag worden gedomineerd.¹¹

Van belang is dat in dit verband geen algemeen nationaal wettelijk verbod op religieuze uitingen in de openbare ruimte is ingevoerd. Het optreden vond plaats via lokale en

¹⁰ [French secularism \(laïcité\) seen as a precondition for human rights | Concordat Watch - Separation of church and state \(secularism\)](#)

¹¹ [Fransen mogen niet meer bidden op straat](#)

bestuurlijke maatregelen, gericht op concrete situaties waarin openbare orde, veiligheid en toegankelijkheid onder druk kwamen te staan.

Dit is precies wat de indieners ook met deze wet pogen te bereiken. Geen nationaal wettelijk verbod op religieuze samenkomsten in de openbare ruimte. Maar lokale bestuurlijke maatregelen, met objectieve criteria, omschreven in het nieuwe artikel 5a van deze initiatiefwet.

2.5 Extinction Rebellion

De acties van Extinction Rebellion vormen een ander voorbeeld waar de initiatiefnemers tegen willen optreden. Daarbij gaat het nadrukkelijk niet om de politieke opvattingen van deze organisatie, maar om de wijze waarop bepaalde acties worden uitgevoerd. De onderstaande voorbeelden illustreren ook hier hoe een beroep op het demonstratierecht kan omslaan in gedragingen die fundamentele kenmerken van de democratische rechtsstaat aantasten, evenals de rechten van anderen. De onderstaande voorbeelden gaan dus om exact hetzelfde principe als de voorafgaande voorbeelden in de memorie van toelichting.

Zo heeft XR herhaaldelijk opgeroepen tot en deelgenomen aan blokkades van snelwegen, terwijl voor die locatie door het bevoegd gezag beperkingen waren gesteld en alternatieve demonstratielocaties beschikbaar waren. Ondanks deze beperkingen en ondanks rechterlijke uitspraken waarin dergelijke beperkingen gerechtvaardigd werden geacht, zijn deze blokkades stelselmatig voortgezet. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat een demonstratie die er bewust op is gericht rechtmatige besluiten van burgemeester en rechter buiten werking te stellen, niet uitsluitend raakt aan de openbare orde, maar ook aan het gezag van democratische en rechtsstatelijke instituties en daarmee openbare orde in de brede zin.

Daarbij komt dat deze blokkades niet alleen gevolgen hadden voor de overheid, maar in de eerste plaats voor andere burgers. Wegen werden afgesloten, verkeer kwam tot stilstand en weggebruikers werden geconfronteerd met ernstige beperkingen van hun bewegingsvrijheid. Het demonstratierecht van de een mag echter niet zodanig worden uitgeoefend dat de vrijheid van anderen feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Juist de democratische rechtsstaat vereist dat grondrechten in onderlinge samenhang worden gewogen.

Ook andere acties van XR laten zien hoe demonstraties kunnen uitmonden in gedragingen die de rechten van derden aantasten. Zo zijn demonstranten gebouwen binnengedrongen, hebben zij zich vastgeketend aan constructies en hebben zij geweigerd rechtmatige bevelen om een locatie te verlaten op te volgen. Dergelijke acties zijn niet gericht op het uitdragen van een boodschap, maar op het onmogelijk maken van het normale functioneren van instellingen en organisaties. Daarmee wordt druk uitgeoefend buiten de democratische besluitvorming om.

Een vergelijkbaar voorbeeld betreft de verstoring van een gemeenteraadsvergaderingen. Een gemeenteraad is de plaats waar gekozen volksvertegenwoordigers namens inwoners besluiten

nemen. Acties die erop zijn gericht dergelijke vergaderingen te verstoren of onmogelijk te maken, zijn volgens de initiatiefnemers in strijd met het ordelijk functioneren van de democratische democratie.

Daarnaast heeft XR zich meermalen gericht op instellingen die een onafhankelijke rol vervullen binnen de democratische samenleving, waaronder de publieke omroep. Demonstraties die erop zijn gericht mediaorganisaties onder druk te zetten dat zij hun berichtgeving aanpassen, raken aan de democratische rechtsstaat, namelijk de persvrijheid. Het demonstratierecht van XR omvat niet het recht om anderen door blokkades, intimidatie of voortdurende ontregeling hun eigen vrijheid van meningsuiting feitelijk te ontnemen. En in dit geval de persvrijheid onder druk te zetten.

Een ander voorbeeld betreft de acties van Extinction Rebellion waarbij is gedreigd met het gebruik van boterzuur en waarbij deze stof ook daadwerkelijk is ingezet. Boterzuur staat bekend om zijn scherpe geur en kan leiden tot klachten als misselijkheid, hoofdpijn en irritatie van ogen en luchtwegen. Door een dergelijke stof in te zetten tijdens een demonstratie worden niet alleen een politieke boodschap en het demonstratierecht uitgedragen, maar worden ook de gezondheid, veiligheid en bewegingsvrijheid van andere burgers geraakt. Demonstreren mag nooit betekenen dat omstanders, werknemers of bezoekers worden blootgesteld aan gezondheidsrisico's om een politiek doel te bereiken.

Ook deze voorbeelden laten zien dat een aantasting van de democratische rechtsorde niet uitsluitend bestaat uit geweld of expliciete oproepen tot afschaffing van democratische instituties. Ook het stelselmatig negeren van rechtmatige beperkingen, het blokkeren van vitale infrastructuur, het ontregelen van democratische besluitvormingsprocessen en het belemmeren van de uitoefening van rechten en vrijheden van anderen kunnen leiden tot een ernstige aantasting van de democratische rechtsorde of vrijheden van anderen.

3. DOEL VAN DE WET

Het doel van deze wet is het versterken van de weerbaarheid van de democratische rechtsorde door het verduidelijken en aanscherpen van de wettelijke grenzen aan het gebruik van vrijheden in de openbare ruimte, in het bijzonder waar deze vrijheden worden aangewend om de in de publieke de democratische rechtstaat te ondermijnen en de vrijheden van anderen aan te tasten.

Daarbij sluit het wetsvoorstel aan bij de bestaande grondwettelijke en wettelijke systematiek, waarin het recht tot vergadering en betoging kan worden beperkt ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden, zoals neergelegd in artikel 9 van de Grondwet en uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties. Het wetsvoorstel introduceert geen nieuwe beperkingsgrond, maar beoogt het bestaande begrip 'wanordelijkheden' nader te verduidelijken en te actualiseren.

In de huidige praktijk wordt het begrip wanordelijkheden veelal verbonden met directe, zichtbare en fysieke verstoringen van de openbare orde, zoals geweld, rellen of acute chaos. In een veranderende maatschappelijke context kan ook sprake zijn van wanordelijkheden zonder dat zich onmiddellijk fysiek geweld voordoet. Structurele en herhaalde manifestaties kunnen, gelet op hun aard, duur, organisatiegraad en doelstelling, leiden tot een feitelijke en duurzame druk op de openbare ruimte, tot normatieve dwang of intimidatie van anderen, of tot het uitsluiten van bepaalde groepen van het gelijkwaardig gebruik van die ruimte.

De wet beoogt te voorkomen dat het recht tot vergadering en betoging wordt gebruikt als instrument voor religieuze indoctrinatie, ideologische dwang of structurele normatieve claims op de openbare ruimte. Dergelijk gebruik kan, ook zonder direct geweld, leiden tot een verstoring van de voorwaarden die noodzakelijk zijn voor een ordelijk, vreedzaam en gelijkwaardig samenleven in de publieke ruimte.

Concreet heeft deze initiatiefwet drie samenhangende doelstellingen:

1. Bescherming van de democratische rechtsorde

De wet beoogt te waarborgen dat fundamentele vrijheden niet kunnen worden ingezet om beginselen als gelijkheid voor de wet, vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, vrijheid van meningsuiting te ondermijnen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het beginsel van de weerbare democratie, waarin de rechtsstaat gerechtigd en gehouden is zichzelf te beschermen tegen ideologieën die haar fundamenteën afwijzen.

2. Tegengaan van religieuze indoctrinatie in de openbare ruimte

De wet heeft tot doel om te voorkomen dat collectieve religieuze manifestaties in de openbare ruimte worden gebruikt om eenzijdige, normatieve religieuze opvattingen op te leggen aan een onvrijwillig publiek. In het bijzonder richt de wet zich op situaties waarin dergelijke manifestaties bijdragen aan sociale druk, uitsluiting, intimidatie of het normaliseren van opvattingen die haaks staan op democratische en rechtsstatelijke waarden. De wet erkent dat indoctrinatie niet uitsluitend plaatsvindt via geweld of strafbare feiten, maar ook via herhaalde en zichtbare normatieve beïnvloeding in publieke contexten.

3. Versterking van rechtszekerheid en bestuurlijke handelingsruimte

De wet beoogt bestuurders een duidelijke, objectieve en juridisch houdbare grondslag te bieden om op te treden tegen manifestaties die, gelet op hun doel, context en organisatiegraad, de democratische rechtsorde aantasten. Door expliciete criteria vast te leggen wordt voorkomen dat bestuurders enerzijds handelingsverlegen raken uit vrees voor grondrechtenschendingen, en anderzijds willekeurig of onvoldoende gemotiveerd optreden. Hiermee wordt de rechtszekerheid voor zowel burgers als overheden vergroot.

De wet laat de kern van de grondrechten onverlet. Zij verbiedt geen overtuigingen, geloofsinhouden of controversiële meningen en zij is niet gericht op censuur. Beperkingen zijn uitsluitend mogelijk op basis van doel, context en wijze van uitoefening van het recht, en slechts indien sprake is van aantoonbare strijd met de democratische rechtsorde of de rechten en vrijheden van anderen. Proportionaliteit, subsidiariteit en motivering vormen daarbij centrale waarborgen.

Met dit wetsvoorstel beogen de indieners dan ook niet om politieke standpunten aan banden te leggen. Het bekritisieren van de regering, het voeren van oppositie en demonstreren behoren allemaal tot het normale democratische debat. Dat debat mag scherp zijn. Het mag schuren. Juist in een vrije samenleving moet ruimte bestaan voor opvattingen waar anderen het fundamenteel mee oneens zijn.

De indieners hebben daarom nadrukkelijk niet het oog op meningsverschillen over beleid, maar op situaties waarin de democratische spelregels zelf of vrijheden van anderen onder druk staan, ter discussie worden gesteld.

4. WETTELIJKE KADERS

4.1 Huidig wettelijk kader in Nederland

Artikel 9 van de Grondwet garandeert het recht om zich te verzamelen en te betogen, ook in de openbare ruimte. Dit grondrecht vormt een essentiële pijler van de democratische rechtsstaat en waarborgt dat burgers hun mening niet alleen individueel, maar ook collectief en zichtbaar in het publieke domein tot uitdrukking kunnen brengen. Het demonstratierecht vervult daarmee een belangrijke functie in het maatschappelijk en politiek debat en draagt bij aan pluralisme en publieke meningsvorming.

De Grondwet zegt ook dat de uitoefening van dit recht niet onbeperkt is. Artikel 9, tweede lid, Grondwet bepaalt dat het recht tot betoging bij wet kan worden beperkt ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Deze drie doelcriteria vormen een limitatief en gesloten constitutioneel kader waarbinnen beperkingen op het demonstratierecht zijn toegestaan. Het demonstratierecht kan daarom niet willekeurig of op basis van nieuwe, zelfstandig geformuleerde doeleinden worden beperkt.

Deze grondwettelijke beperkingssystematiek is nader uitgewerkt in de Wet openbare manifestaties (Wom). Artikel 2 Wom neemt de in artikel 9, tweede lid, Grondwet genoemde doelcriteria over en verbindt daaraan bevoegdheden voor bestuursorganen, in het bijzonder de burgemeester. Op grond van deze bepaling kan de burgemeester voorschriften en beperkingen stellen aan manifestaties, of deze in uiterste gevallen beëindigen, als dit noodzakelijk is ter bescherming van een van de genoemde belangen.

In de praktijk blijkt echter dat deze bevoegdheden vooral worden ingezet bij acute en direct waarneembare verstoringen van de openbare orde, zoals geweld, rellen, gevaar voor de verkeersveiligheid of onmiddellijke fysieke wanorde. Wanneer manifestaties daarentegen niet primair leiden tot dergelijke incidenten, maar door hun aard, organisatiegraad, duur, frequentie structureel druk uitoefenen op de openbare ruimte, ontstaat in de praktijk onduidelijkheid over de toelaatbaarheid van ingrijpen, terwijl dit wel degelijk op lange termijneffecten kan hebben op de openbare orde.

Het probleem ligt in die gevallen niet in een op zichzelf staand incident, maar in een patroon van ordeverstoring over langere tijd. Het gelijkwaardige gebruik van de openbare ruimte door anderen kan hierdoor onder druk komen te staan, zonder dat sprake is van een klassiek orde-incident. Voor lokale bestuurders kan dit leiden tot handelingsverlegenheid. Enerzijds bestaat de terechte zorg om het demonstratierecht niet onnodig of onrechtmatig te beperken; anderzijds groeit het besef dat het structureel toestaan van bepaalde manifestaties ook een normatief signaal afgeeft. Daardoor kan het beeld ontstaan dat de overheid geen grenzen stelt aan vormen van gebruik van de openbare ruimte die in hun feitelijke uitwerking leiden tot intimidatie, normatieve dwang of uitsluiting van anderen.

Daarom is het van belang dat het begrip openbare orde in staatsrechtelijke en bestuursrechtelijke zin breder wordt opgevat dan uitsluitend het voorkomen van geweld, rellen of chaos. Openbare orde ziet ook op het geheel van voorwaarden dat noodzakelijk is voor een ordelijk, vreedzaam en gelijkwaardig samenleven in de publieke ruimte. Daaronder kan mede worden begrepen het voorkomen van structurele intimidatie, herhaalde normatieve druk en feitelijke uitsluiting, ook wanneer deze niet direct gepaard gaan met strafbaar gedrag of fysieke geweldshandelingen.

Zonder nadere wettelijke verduidelijking bestaat het risico dat de overheid in de praktijk gehouden wordt manifestaties toe te staan die formeel onder het demonstratierecht vallen, maar die door hun aard, duur, frequentie en uitwerking leiden tot een langdurige aantasting van de openbare orde in deze bredere, constitutionele betekenis. Dit kan niet alleen het gezag van de overheid onder druk zetten, maar ook het vertrouwen van burgers in een rechtsstaat schaden, met name wanneer de indruk ontstaat dat de overheid uit terughoudendheid of juridische onzekerheid structureel afziet van handhaving.

4.2 Nieuw wettelijk kader

4.2.1 Nationaal recht

De Grondwet maakt een onderscheid tussen twee soorten beperkingen op grondrechten: (a) beperkingen die de formele wetgever zelf vaststelt en (b) beperkingen die de wetgever delegeert aan lagere overheden of uitvoeringsinstanties. De zogenoemde doelcriteria, zoals

genoemd in artikel 9, tweede lid (en in gelijke bewoordingen in artikel 6, tweede lid) gelden vooral voor de gedelegeerde regelgeving. Dit betekent dat decentrale autoriteiten alleen regels mogen stellen als er een specifieke formele wet is die dit toestaat en alleen met het oog op de daarin limitatief genoemde doelen, zoals gezondheid, verkeer of openbare orde.¹²

Als er geen delegatie plaatsvindt en een beperking rechtstreeks bij wet wordt vastgesteld, is de formele wetgever niet gebonden aan de doelcriteria uit artikel 9, tweede lid. De wetgever kan binnen de grenzen van het grondrechtenstelsel eigen doelen formuleren, zoals bescherming van de rechten van anderen, de openbare veiligheid of het milieu. Daarbij gelden wel enkele belangrijke voorwaarden:

- De beperking moet een duidelijke, kenbare en berekenbare wettelijke basis hebben (legaliteit).
- Het grondrecht mag niet illusoir worden; er moet nog reëel gebruik van het recht mogelijk zijn.
- De wetgever moet zelf de belangenafweging maken en mag deze niet geheel overlaten aan de uitvoerende macht (proportionaliteit en voorzienbaarheid).

Deze waarborgen volgen uit de grondwettelijke beperkingssystematiek en de algemene leer over wetgeving. Omdat de Grondwet geen uitgebreide materiële toetsingscatalogus geeft, ligt het op de weg van de wetgever om de regeling zo concreet en begrensd mogelijk te maken, zodat de grondrechten daadwerkelijk beschermd blijven.¹³

Het onderhavige wetsvoorstel maakt hiervan gebruik, zonder de Grondwet te doorkruisen. Het introduceert geen nieuwe zelfstandige beperkingsgrond, maar verduidelijkt binnen de Wet openbare manifestaties de normatieve invulling van de openbare orde, zoals deze in een hedendaagse democratische rechtsstaat moet worden begrepen. Openbare orde wordt daarbij niet gereduceerd tot het voorkomen van direct geweld, maar mede opgevat als het waarborgen van een neutrale, gelijkwaardig toegankelijke en vrij van structurele intimidatie zijnde openbare ruimte.

Het handelingskader voor burgemeesters wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5a onderdeel e.

Van belang is dat het voorgestelde kader niet ziet op incidentele of eenmalige manifestaties. Voor toepassing van de in dit wetsvoorstel opgenomen beperkingsmogelijkheden geldt dat sprake moet zijn van manifestaties die, gelet op hun aard, duur, frequentie of schaal, een structureel of terugkerend karakter hebben. Alleen in die gevallen kan worden gesproken van

¹² Groen & L.F.M. Verhey, *De betekenis van grondwettelijke grondrechten voor de wetgever: dode letter of zelfstandig ijkpunt?*, RegelMaat 2020.

¹³ Claes, M., Imamović, Š., & Sillen, J. (2023). *Constitutionele toetsing en de toekomst van de beperkingssystematiek van de Nederlandse grondrechten*. Universiteit Maastricht,

een situatie waarin de openbare ruimte daadwerkelijk onder druk komt te staan en waarin de normatieve werking van de manifestatie uitstijgt boven het eenmalig uitoefenen van een grondrecht.

Dit betekent dat een enkele manifestatie, in beginsel onder de bescherming van het bestaande kader blijft vallen en niet direct aanleiding geeft tot toepassing van de aanvullende beperkingsgronden zoals opgenomen in het nieuwe artikel 5a. De bescherming van het demonstratierecht brengt immers met zich dat ook eenmalige of incidentele uitingen, in de openbare ruimte mogelijk moeten blijven.

Anders ligt dit wanneer sprake is van een patroon van herhaalde of structurele manifestaties die in onderlinge samenhang en bezien in hun concrete uitwerking leiden tot een feitelijke claim op de openbare ruimte, of tot een structurele aantasting van de rechten en vrijheden van anderen. In dat geval kan, mits ook wordt voldaan aan de limitatieve en objectieve criteria van artikel 5a, sprake zijn van een situatie waarin ingrijpen gerechtvaardigd en noodzakelijk is.

Met deze afbakening wordt beoogd een duidelijke balans te waarborgen tussen de bescherming van het individuele demonstratierecht en de noodzaak om op te kunnen treden tegen manifestaties die door hun structurele en terugkerende karakter de grenzen van de democratische rechtsorde en de gelijkwaardige toegankelijkheid van de openbare ruimte overschrijden. Daarbij blijft uitgangspunt dat iedere beperking proportioneel en subsidiair moet zijn en steeds gebaseerd moet worden op concrete, objectief vaststelbare omstandigheden. Net zoals het in de huidige praktijk al werkt.

4.3 Internationaal recht (EVRM)

4.3.1 Toepasselijk internationaal kader

EVRM als primair toetsingskader

Het wetsvoorstel raakt in hoofdzaak aan fundamentele rechten die worden beschermd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), in het bijzonder de vrijheid van gedachte en godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering en betoging. Deze verdragsrechten zien nadrukkelijk ook op religieuze expressie, op uitingen die kunnen schokken of verontrusten, en op collectieve manifestaties in de openbare ruimte. In deze memorie van toelichting wordt daarom aangesloten bij het EVRM en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), mede in het licht van het beginsel van de weerbare democratie. De toelichting benadrukt dat het wetsvoorstel juist beoogt de wettelijke grenzen aan het gebruik van fundamentele vrijheden in de openbare ruimte te verduidelijken en aan te scherpen, zodat deze vrijheden niet kunnen worden ingezet om de democratische rechtsstaat te ondermijnen of de rechten van anderen aan te tasten.

Samenhang met andere internationale instrumenten (context)

Hoewel in de memorie van toelichting de nadruk ligt op het EVRM, bestaat in de Nederlandse rechtsorde samenhang met andere internationale mensenrechteninstrumenten, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en het EU-Handvest van de grondrechten. Ook deze kaders erkennen vrijheid van godsdienst, meningsuiting en vergadering als kernrechten, maar aanvaarden dat deze rechten onder voorwaarden kunnen worden beperkt ter bescherming van legitieme belangen, mits die beperkingen wettelijk zijn verankerd en noodzakelijk en proportioneel zijn. Omdat het wetsvoorstel binnen het EVRM-kader wordt geplaatst en de toetsing door het EHRM voor nationale wetgeving op dit terrein het meest richtinggevend is, wordt de verdere uitwerking hieronder primair aan de hand van de EVRM-systematiek besproken.

4.3.2 De EVRM-systematiek: beschermingsbereik en beperking

Niet-absoluut karakter van de betrokken rechten

De rechten die zijn neergelegd in de artikelen 9 (vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst), 10 (vrijheid van meningsuiting) en 11 (vrijheid van vergadering en vereniging) EVRM vormen essentiële pijlers van een democratische samenleving, maar zijn niet absoluut. Het verdrag erkent expliciet dat de uitoefening van deze rechten kan worden beperkt wanneer dat bij wet is voorzien en noodzakelijk is ter bescherming van onder meer de openbare orde en de rechten en vrijheden van anderen. Het wetsvoorstel bouwt voort op deze verdragsrechtelijke gedachte en beoogt geen afbreuk te doen aan de kern van deze rechten.

Twee routes in de EHRM-beoordeling

Het EHRM beoordeelt maatregelen die raken aan grondrechten via twee samenhangende routes. In de eerste plaats wordt beoordeeld of sprake is van een inmenging binnen het beschermingsbereik van de artikelen 9, 10 of 11 EVRM. Als dat het geval is, volgt de bekende driedelige toets waarbij wordt onderzocht of de inmenging bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en noodzakelijk en proportioneel is in een democratische samenleving.

Het wetsvoorstel sluit aan bij deze route door enerzijds de voorwaarden voor beperking te verduidelijken en anderzijds te normeren dat grondrechten niet mogen worden gebruikt als schild voor antidemocratische doelstellingen en het ondermijnen van rechten van anderen.

4.3.3. De driedelige beperkingstoets (EHRM): legaliteit, legitimiteit en noodzakelijkheid

“Bij wet voorzien”: legaliteit van de wet

Het vereist dat een beperking “bij wet is voorzien” houdt onder het EVRM in dan het bestaan van een formele wettelijke grondslag. De norm moet toegankelijk en kenbaar zijn, voldoende zijn geformuleerd, voorzienbaar zijn in haar toepassing en begrensd zijn om

willekeur en te ruime bestuurlijke discretie te voorkomen. Het wetsvoorstel beoogt hieraan te voldoen door de bestaande bestuurlijke handelingsruimte te concretiseren met limitatieve en objectieve criteria. In de memorie van toelichting wordt dit expliciet gekoppeld aan het vergroten van rechtszekerheid en het vermijden van ingrijpen op basis van vage of impliciete criteria. De kwaliteit van de wet wordt versterkt door de limitatieve opsomming van gronden in het nieuwe artikel 5a Wom, de uitsluiting van ingrijpen op basis van louter aanstootgevende of controversiële opvattingen, de expliciete wettelijke verankering van proportionaliteit en subsidiariteit en de verplichting tot schriftelijke en gemotiveerde besluitvorming.

Ook vereist het legaliteitsbeginsel dat een wettelijke regeling zodanig toegankelijk en voorzienbaar is dat burgers hun gedrag daarop kunnen afstemmen. Naar het oordeel van de indieners wordt aan deze eis voldaan. Het voorgestelde kader richt zich immers op situaties waarin sprake is van een structurele en dominante claim op de publieke ruimte, in samenhang met de limitatief en objectief geformuleerde criteria in het nieuwe artikel 5a Wom. Juist door deze afbakening wordt de norm voor burgers helder en begrijpelijk, en wordt voorkomen dat onzekerheid bestaat over de reikwijdte en toepassing van de bevoegdheid.

Legitieme doelen

De beperkingen die het wetsvoorstel mogelijk maakt, zijn gericht op doelen die onder het EVRM zonder twijfel als legitiem worden erkend. Het gaat daarbij om (a) de bescherming van de openbare orde en (b) de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De openbare orde ziet onder het EVRM niet uitsluitend op het voorkomen van ‘klassieke’ wanordelijkheden zoals fysiek geweld of chaos, maar omvat ook de voorwaarden waaronder burgers zich vrij, veilig en gelijkwaardig in de openbare ruimte kunnen bewegen. Daarnaast kan de staat ingrijpen ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen wanneer manifestaties, door hun vormgeving, feitelijk leiden tot (impliciete) intimidatie, uitsluiting of belemmering van derden in de uitoefening van hun rechten (bijvoorbeeld vrije doorgang, gelijke toegang tot publieke voorzieningen of ongestoorde uitoefening van eigen grondrechten).

Het voorstel sluit hierop aan door niet de inhoud van opvattingen te reguleren, maar de concrete wijze waarop die opvattingen in de publieke ruimte worden gemanifesteerd. Daarmee blijft de regeling inhoudsneutraal en verankert zij het uitgangspunt dat ingrijpen slechts plaatsvindt op basis van objectief vaststelbare effecten en risico's voor de openbare orde en voor de rechten van anderen.

Noodzakelijkheid in een democratische samenleving

De derde toetsingsgrond van het EHRM is of een inmenging beantwoordt aan een dringende maatschappelijke behoefte en of zij proportioneel is in verhouding tot het nagestreefde

legitieme doel. Het wetsvoorstel is ontworpen om aan deze eis te voldoen door het hanteren van objectieve en concrete criteria die niet zijn gebaseerd op de inhoud van meningen, en door proportionaliteit en subsidiariteit als wettelijke plicht te verankeren.

De noodzaak van dit wetsvoorstel is gelegen in de constatering dat zich in de praktijk steeds vaker situaties voordoen waarin manifestaties niet direct uitmonden in klassieke wanordelijkheden, maar wel door hun aard, schaal, duur, frequentie of organisatiegraad bijdragen aan een klimaat van sociale druk, intimidatie of feitelijke uitsluiting. Rechten en vrijheden van anderen komen daardoor onder druk te staan, terwijl het bestaande wettelijke kader onvoldoende duidelijk aangeeft wanneer en op welke grondslag in zulke gevallen kan worden opgetreden. Juist omdat het huidige kader sterk is geschreven vanuit ‘klassieke’ ordeverstoringen, zijn bestuurders in grensgevallen terughoudend: ingrijpen is juridisch risicovol wanneer de norm onvoldoende concreet is, terwijl niet-ingrijpen kan betekenen dat derden feitelijk worden beperkt in hun vrijheden.

Het voorstel beoogt daarom niet een nieuwe categorie ‘ongewenste’ manifestaties te creëren, maar te verduidelijken onder welke omstandigheden ook sprake kan zijn van (dreigende) verstoring van de openbare orde of van aantasting van de rechten en vrijheden van anderen, en welke waarborgen daarbij gelden. Door expliciete criteria en een limitatief stelsel te codificeren, wordt de noodzakelijke ‘dringende maatschappelijke behoefte’ vertaald in een preciezer, toetsbaar en proportioneel handelingskader. Daarbij geldt dat een verbod of beperking slechts mogelijk is wanneer minder ingrijpende maatregelen ontoereikend blijken (subsidiariteit) en wanneer het middel in redelijke verhouding staat tot het doel (proportionaliteit), hetgeen in het voorstel uitdrukkelijk als wettelijke plicht is verankerd.

4.3.4 Afbakening van de beschermingssfeer

Normatieve afbakening

Een centraal uitgangspunt van deze toelichting is dat grondrechten niet kunnen worden aangewend om de rechten en vrijheden van anderen te beperken of de democratische rechtsorde te ondermijnen. Dit wordt niet opgevat als inhoudelijke censuur, maar als een normatieve afbakening van de reikwijdte van het grondrecht op vergadering en betoging. Bepaalde gedragingen vallen, gelet op hun doel, aard, frequentie en wijze van uitoefening, buiten de legitieme uitoefening van dat recht. Dit uitgangspunt komt tot uitdrukking in het nieuwe artikel 5a Wom.

4.4 Positieve verplichtingen van de staat

De toelichting benadrukt dat de staat niet alleen een negatieve verplichting heeft om zich te onthouden van ongerechtvaardigde inmenging, maar ook een positieve verplichting om burgers te beschermen tegen intimidatie, uitsluiting en structurele aantasting van hun rechten door derden. Het wetsvoorstel beoogt bestuurders een duidelijke grondslag te geven om in te

grijpen wanneer manifestaties feitelijk leiden tot sociale dwang, intimidatie of structurele aantasting van gelijkheids- en vrijheidsrechten. Daarbij wordt expliciet aandacht besteed aan de kwetsbare positie van liberale, seculiere en niet-extremistische moslims, die enerzijds druk kunnen ervaren binnen gesloten gemeenschappen en anderzijds te maken kunnen krijgen met wantrouwen vanuit de samenleving.

4.5 Toepassing op de concrete wetsartikelen

De gewijzigde en nieuwe bepalingen in de Wom geven concrete invulling aan het EVRM-kader. De aanvulling van artikel 5, derde lid, verduidelijkt de verhouding tussen de bestaande bevoegdheden van de burgemeester en de aanvullende bevoegdheden van artikel 5a. Artikel 5a introduceert een limitatief en objectief stelsel van gronden voor beperking of verbod van een manifestatie in gevallen waarin fundamentele kenmerken van de democratische rechtsstaat, de rechten en vrijheden van anderen of de openbare orde ernstig in het geding zijn. Daarbij bevat het artikel expliciete waarborgen voor de bescherming van het demonstratierecht, doordat een beperking of verbod niet kan worden gebaseerd op de enkele omstandigheid dat geuite opvattingen controversieel, aanstootgevend of verontrustend zijn. Ook wordt gewaarborgd dat een verbod slechts mogelijk is indien het doel niet met minder ingrijpende maatregelen kan worden bereikt. De slotbepaling van artikel 13 fungeert als normatief interpretatiekader en bevestigt dat de in de wet verankerde vrijheden niet kunnen worden aangewend met het kennelijke doel de democratische rechtsorde te ondermijnen of met onwettige middelen de rechten en vrijheden van anderen teniet te doen. Daarmee wordt een samenhangend, proportioneel en toetsbaar wettelijk kader gecreëerd.

5. FINANCIËLE CONSEQUENTIES

Het wetsvoorstel heeft beperkte en beheersbare financiële gevolgen voor de rijksoverheid. Het voorstel introduceert geen nieuwe uitvoeringsorganisaties, creëert geen aanspraken op uitkeringen of subsidies en vergt geen structurele uitbreiding van bestaand toezicht. De financiële effecten vloeien met name voort uit de verduidelijking en aanscherping van het juridisch kader, niet uit de invoering van nieuwe taken.

Als gevolg van dit wetsvoorstel ligt het voor de hand dat het ministerie van Justitie en Veiligheid, in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een nadere beleidsmatige handreiking opstelt voor burgemeesters en andere betrokken bestuursorganen. Deze handreiking zal gericht zijn op:

- de uitleg van het nieuwe artikelen binnen de initiatiefwet
- de toepassing van proportionaliteit en subsidiariteit;
- de afbakening tussen inhoudsneutraliteit en normatieve beoordeling van doel en context.

De kosten hiervan bestaan voornamelijk uit eenmalige ambtelijke inzet binnen bestaande departementale capaciteit. Aangezien het gaat om beleidsvoorbereiding en juridische duiding die aansluit bij al bestaande uitvoeringspraktijken, worden deze kosten als beperkt en incidenteel ingeschat.

Het wetsvoorstel kan aanleiding geven tot gerichte scholing of training voor burgemeesters, gemeentelijke juristen en beleidsmedewerkers openbare orde en veiligheid. Daarbij kan worden gedacht aan:

- integratie van het nieuwe kader in bestaande opleidingen van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters;
- kennisbijeenkomsten of webinars;
- actualisering van bestaande opleidingsmodules.

Ook deze kosten worden geraamd als beperkt, mede omdat dergelijke scholing grotendeels kan worden ondergebracht in bestaande structuren en opleidingsprogramma's.

Een mogelijke kostenpost betreft een beperkte toename van bezwaar- en beroepsprocedures bij besluiten tot beperking of verbod van manifestaties op grond van het nieuwe artikel 5a Wom. Dergelijke procedures kunnen leiden tot:

- extra inzet van juridische capaciteit bij gemeenten;
- een toegenomen werklust bij rechtbanken en, in voorkomende gevallen, bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tegenover deze mogelijk hogere instroom staat dat het wetsvoorstel juist beoogt rechtszekerheid en voorspelbaarheid te vergroten duidelijke criteria te formuleren. Hierdoor kan het aantal procedures op langere termijn stabiliseren of zelfs afnemen, omdat besluiten beter gemotiveerd en juridisch sterker worden genomen. De eventuele meerkosten voor de rechtspraak worden daarom als beperkt en beheersbaar ingeschat en passen binnen de reguliere fluctuaties in instroom.

Alles overziend worden de financiële consequenties van dit initiatiefwetsvoorstel voor de rijksoverheid als beperkt, voornamelijk incidenteel en goed inpasbaar binnen bestaande begrotingen beoordeeld.

De initiatiefnemers gaan ervan uit dat deze uitgaven kunnen worden opgevangen binnen de bestaande financiële kaders van de betrokken ministeries en de rechtspraak.

6. SLOT

Met dit wetsvoorstel willen de initiatiefnemers duidelijk maken dat een democratische rechtsstaat niet alleen vrij moet zijn, maar ook weerbaar. Vrijheid van godsdienst, meningsuiting en vergadering zijn wezenlijke verworvenheden, maar zij kunnen niet worden losgekoppeld van de verantwoordelijkheid om de openbare ruimte vrij, gelijkwaardig en toegankelijk te houden voor iedereen. Wanneer deze vrijheden worden ingezet om anderen onder druk te zetten, uit te sluiten of te intimideren, verliezen zij hun beschermwaardige karakter.

In het bijzonder zien de initiatiefnemers aanleiding om grenzen te stellen aan straatgebeden en vergelijkbare collectieve religieuze manifestaties in de openbare ruimte. Waar dergelijke uitingen verder gaan dan individuele geloofsbeleving en uitgroeien tot een publieke en normatieve claim op de openbare ruimte, kunnen zij leiden tot sociale dwang en feitelijke onderdrukking. Dat raakt niet alleen niet-gelovigen of andersdenkenden, maar juist ook vrouwen, LHBTI-personen en liberale of seculiere moslims die zich vrij willen bewegen buiten dwingende religieuze normen. In die situaties wordt de openbare ruimte geen gedeelde ruimte meer, maar een middel tot ideologische dominantie.

De initiatiefnemers achten het onaanvaardbaar dat fundamentele vrijheden worden gebruikt om de vrijheid van anderen in te perken of de democratische rechtsorde te ondermijnen. Dit wetsvoorstel richt zich daarom niet tegen religie of overtuiging als zodanig, maar tegen het misbruik van grondrechten in de openbare ruimte. Door te werken met duidelijke, objectieve en EVRM-conforme criteria, en door proportionaliteit en rechtsstatelijke waarborgen centraal te stellen, wordt bestuurders een heldere en juridisch houdbare basis geboden om in te grijpen waar straatgebeden en vergelijkbare manifestaties feitelijk leiden tot dwang of onderdrukking.

Aldus beoogt dit wetsvoorstel de balans te herstellen tussen vrijheid en weerbaarheid. Het beschermt de democratische rechtsorde én de individuele vrijheid van burgers om zich zonder druk of intimidatie in de openbare ruimte te bewegen. Daarmee wordt bevestigd dat Nederland ruimte biedt voor geloof en overtuiging, maar niet toestaat dat de openbare ruimte wordt ingezet om anderen hun vrijheid te ondermijnen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel A

Artikel 5, derde lid, van de Wet openbare manifestaties bepaalt dat voorschriften, beperkingen of verboden geen betrekking mogen hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden of geuit tijdens een manifestatie.

Met de voorgestelde aanvulling wordt verduidelijkt dat dit uitgangspunt onverlet blijft, maar dat daarop een uitzondering geldt voor de gevallen die uitdrukkelijk zijn omschreven in het

nieuwe artikel 5a. De verwijzing naar artikel 5a beoogt daarmee de verhouding tussen beide bepalingen te verduidelijken.

Het uitgangspunt van inhoudsneutraliteit blijft leidend. Slechts in de specifiek in artikel 5a omschreven gevallen kan de inhoud van uitingen of het doel van een manifestatie mede worden betrokken bij de beoordeling of een beperking of verbod gerechtvaardigd is, omdat dit noodzakelijk is ter bestrijding/voorkoming van wanordelijkheden, zoals beschrijven in het al bestaande artikel 2 van de Wom.

Onderdeel B

Artikel 5a, eerste lid

Het eerste lid introduceert een aanvullende bevoegdheid voor de burgemeester om een manifestatie te beperken of te verbieden indien sprake is van omstandigheden die raken aan de bescherming van de democratische rechtsorde, fundamentele vrijheden van anderen in het kader van de bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden.

De opgesomde gronden hebben betrekking op situaties waarin, gelet op de aard, omvang en context van de aantasting, sprake is van een verstoring van de openbare orde in bredere zin.

Daarbij wordt bedoeld dat het niet uitsluitend om acute en fysieke verstoringen gaat, maar ook om structurele, normatieve of intimidatoire effecten die het ordelijk, vreedzaam en gelijkwaardig gebruik van de openbare ruimte onder druk zetten.

Onderdeel a ziet op manifestaties waarbij expliciet wordt opgeroepen tot geweld tegen personen of groepen, dan wel tot de omverwerping van de constitutionele orde met onwettige middelen. In dergelijke gevallen is sprake van een directe en ernstige aantasting van de openbare orde. Deze grond sluit aan bij bestaande strafrechtelijke en staatsrechtelijke normen.

Met deze bepaling wordt buiten twijfel gesteld dat manifestaties die een oproep bevatten tot geweld of tot het met onwettige middelen afschaffen van de democratische rechtsorde, niet vallen binnen de beschermde uitoefening van het demonstratierecht en dat de burgemeester gehouden is om daartegen op te treden.

Onderdeel b betreft manifestaties die worden georganiseerd door of ten behoeve van organisaties die bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak zijn verboden op grond van artikel 2:20 BW. Hiermee wordt voorkomen dat via het recht op betoging feitelijk uitvoering wordt gegeven aan activiteiten van organisaties die reeds buiten de rechtsorde zijn geplaatst.

Onderdeel c richt zich op manifestaties waarin systematisch wordt opgeroepen tot de invoering van een rechtsbestel dat fundamentele beginselen van de democratische rechtsstaat ontkent. Daarbij kan worden gedacht aan het structureel propageren van een rechtsorde

waarin geen sprake is van gelijke behandeling, waarin de vrijheid van godsdienst of meningsuiting wordt ontkend, waarin de scheiding van kerk en staat wordt verlaten, of waarin vrije deelname aan het democratisch proces niet wordt gewaarborgd.

Van belang is dat het hier niet gaat om incidentele, provocerende of zelfs schokkende uitingen, maar om een structureel en doelgericht patroon van uitingen dat erop is gericht deze fundamentele beginselen te ondermijnen. In dergelijke gevallen raakt de manifestatie aan de kern van de democratische rechtsorde en kan sprake zijn van een vorm van wanordelijkheid in constitutionele zin.

Onderdeel d Onderdeel d ziet op situaties waarin, op basis van concrete en objectieve aanwijzingen, aannemelijk is dat de manifestatie zal leiden tot grootschalige en gecoördineerde intimidatie van personen op de in onderdeel c genoemde gronden.

Dit criterium maakt preventief optreden mogelijk. Het gaat hierbij niet om louter speculatieve aannames, maar om situaties waarin, op basis van feiten en omstandigheden, voorzienbaar is dat de manifestatie zal leiden tot ernstige aantasting van de rechten en vrijheden van anderen, bijvoorbeeld door systematische sociale druk, uitsluiting of bedreiging.

Hiermee wordt erkend dat wanordelijkheden zich ook kunnen manifesteren in de vorm van intimidatie en feitelijke onderdrukking, zonder dat direct sprake is van fysiek geweld.

Onderdeel e Met deze zinsnede wordt verduidelijkt dat bij de beoordeling van een manifestatie ook het feitelijke gebruik van de openbare ruimte relevant is. De openbare ruimte is een gedeeld en vrij toegankelijk domein, waarvan alle burgers in beginsel gelijk gebruik moeten kunnen maken.

Hoewel de vrijheid van vergadering en betoging en de vrijheid van godsdienst ruime bescherming genieten (artikelen 9 en 6 Grondwet; artikelen 11 en 9 EVRM), zijn deze rechten niet absoluut. Op grond van het EVRM mogen zij worden beperkt indien dit noodzakelijk is ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen,

Een manifestatie kan door haar aard, duur, frequentie of schaal leiden tot een structureel en overheersend gebruik van (delen van) de openbare ruimte. Indien dit gebruik de vrije en gelijkwaardige toegang van anderen feitelijk belemmert, kan regulerend optreden gerechtvaardigd zijn. Het criterium ziet uitsluitend op objectief vaststelbare omstandigheden en niet op de inhoud van de geuite overtuigingen.

De beoordeling of de aard, duur, frequentie of schaal van een manifestatie aanleiding geeft tot beperking of beëindiging berust in eerste instantie bij het lokaal bevoegd gezag. Daarbij beschikt de burgemeester over een beoordelingsruimte, gelet op zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van grondrechten in de concrete lokale context.

Deze beoordelingsruimte is echter niet onbegrensd. Besluiten tot beperking of verbod van een manifestatie zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht¹⁴ en zijn volledig vatbaar voor rechterlijke toetsing. De rechter beoordeelt daarbij onder meer:

- of het besluit berust op concrete en objectieve feiten en omstandigheden;
- of het besluit voldoet aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit en subsidiariteit;
- of een zorgvuldige belangenafweging heeft plaatsgevonden tussen de vrijheid van manifestatie en de rechten en vrijheden van anderen;
- en of het besluit inhoudsneutraal en niet-discriminatoir is genomen.

De bestuursrechter toetst aldus niet slechts marginaal, maar beoordeelt of het bevoegd gezag in redelijkheid tot het genomen besluit heeft kunnen komen en of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, zoals vereist op grond van de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Hiermee is voorzien in effectieve rechtsbescherming tegen onevenredige of willekeurige inperkingen van grondrechten.

Artikel 5a, tweede lid

Het tweede lid verduidelijkt dat een beperking of verbod niet kan worden gebaseerd op het enkele feit dat de geuite opvattingen controversieel, aanstootgevend of verontrustend zijn. Hiermee wordt expliciet gewaarborgd dat het recht op vergadering en betoging ook bescherming biedt aan onwelgevallige of impopulaire meningen, zolang deze binnen de grenzen van de democratische rechtsorde blijven.

Artikel 5a, derde lid

Het derde lid bevat een waarborg voor de bescherming van het recht tot vergadering en betoging. Een verbod van de gehele manifestatie is slechts mogelijk indien het beoogde doel niet met minder ingrijpende maatregelen kan worden bereikt. De burgemeester dient daarom eerst te beoordelen of kan worden volstaan met voorschriften of beperkingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de tijd, plaats of wijze van manifesteren. Een algeheel verbod blijft daarmee een uiterste middel.

Artikel 5a, vierde lid

Het vierde lid verplicht tot een schriftelijke en gemotiveerde bekendmaking van een beperking of verbod. Hiermee wordt de transparantie van het besluit vergroot en wordt effectieve rechtsbescherming voor betrokkenen gewaarborgd.

Onderdeel C

¹⁴ [wetten.nl - Regeling - Algemene wet bestuursrecht - BWBR0005537](https://wetten.nl/Regeling-Algemene-wet-bestuursrecht-BWBR0005537)

Met deze wijziging wordt artikel 11 van de Wet openbare manifestaties in overeenstemming gebracht met de introductie van artikel 5a. Hierdoor wordt overtreding van een krachtens artikel 5a opgelegd verbod of beperking op dezelfde wijze strafrechtelijk handhaafbaar als overtreding van een verbod of beperking die op grond van artikel 5 is opgelegd. De wijziging is van technische aard en beoogt te waarborgen dat de burgemeester ook ten aanzien van de in artikel 5a opgenomen gronden kan beschikken over een effectieve handhavingsmogelijkheid. Daarmee wordt verzekerd dat besluiten die strekken tot bescherming van de democratische rechtsorde, de rechten en vrijheden van anderen en de voorkoming of bestrijding van wanordelijkheden daadwerkelijk kunnen worden geëffectueerd.

Onderdeel D

Met het nieuwe artikel 13 wordt tot uitdrukking gebracht dat de Wet openbare manifestaties niet strekt tot bescherming van gedragingen die erop zijn gericht de democratische rechtsorde met onwettige middelen te ondermijnen of af te schaffen dan wel rechten en vrijheden van anderen teniet te doen.

Het artikel heeft een interpretatieve functie binnen de systematiek van de wet. Het benadrukt dat de toepassing van de Wet openbare manifestaties steeds dient plaats te vinden in samenhang met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat en de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden, onder het begrip bestrijding/voorkoming van wanordelijkheden.

Artikelen II en III

De artikelen II en III regelen respectievelijk de inwerkingtreding en de citeertitel. Indien nodig kan het wetsvoorstel gedifferentieerd inwerkingtreden.

Keijzer
Schilder