

Memo

VAN	■■■■■	CONTACTPERSOON	■■■■■
AAN	Gemeente Sliedrecht	TELEFOON	-
DATUM	14-10-2025	MOBIEL NUMMER	■■■■■
BETREFT	Demonstratie	E-MAIL	■■■■■@drechtsteden.nl

Ons is gevraagd wat de juridische mogelijkheden zijn om het gewenste startpunt en de beoogde route van een demonstratie te wijzigen. Hieronder hebben wij dit nader uitgewerkt.

De burgemeester draagt zorg voor het faciliteren in de uitoefening van het demonstratierecht (artikel 9 Grondwet) en kan op basis van de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom) eventueel beperkingen en voorschriften stellen. Belangrijk is dat de burgemeester ook is belast met de handhaving van de openbare orde (art. 172 lid 1 Gemeentewet).

Wet openbare manifestaties

Op grond van art. 5 Wom heeft de burgemeester de bevoegdheid om aanvullende voorschriften en beperkingen op te leggen aan de organisatoren van een manifestatie, indien dit noodzakelijk is voor de openbare orde, veiligheid of volksgezondheid. Hierbij kan worden gedacht aan het veranderen van de route, het bepalen van een maximum aantal deelnemers of het verbieden van bepaalde locaties voor een demonstratie. Ook kan de burgemeester op grond van art. 5 Wom een demonstratie verbieden als er concrete aanwijzingen zijn dat deze een gevaar vormt voor de openbare orde → zo'n verbod is wel een *ultimum remedium* en is uitsluitend toegestaan als minder vergaand beperkend optreden onvoldoende uitkomst biedt.

Naast het op voorhand stellen van voorschriften of beperkingen (art. 5 Wom), kan de burgemeester ook tijdens de demonstratie aanwijzingen geven (art. 6 Wom) of in een uiterst geval de opdracht geven om de demonstratie te beëindigen (art. 7 Wom, dus ook een *ultimum remedium*).

De burgemeester kan bij een demonstratie op een openbare plaats uitsluitend beperkend optreden als dat noodzakelijk is in het kader van (een van de) drie doelcriteria (art. 2 Wom):

1. ter bescherming van de gezondheid;
2. in het belang van het verkeer; en
3. ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden:
 - Hierbij gaat het uitsluitend om (verwachte) wanordelijkheden van de demonstranten zelf. Als de demonstranten zelf vreedzaam zijn en anderen, bijv.

vijandig publiek, wanordelijkheden (dreigen te) begaan, dan dient de burgemeester juist politie in te zetten om de vreedzame demonstranten te beschermen.

De burgemeester mag een demonstratie niet beperken vanwege de inhoud. Ook mag hij geen inhoudelijke beperkingen stellen, zelfs niet als demonstranten strafbare uitingen (dreigen te) doen. Art. 5 lid 3 Wom en ook het censuurverbod van art. 7 Grondwet verbieden dit → de overheid mag zich niet voorafgaand bemoeien met wat burgers willen uiten. Daarbij geldt zelfs dat als de (mogelijk strafbare) inhoud van een demonstratie leidt tot heftige reacties van vijandig publiek, de burgemeester de demonstranten dient te beschermen tegen dit vijandig publiek.

Verder moet de burgemeester zich inspannen om de demonstratie zoveel mogelijk plaats te laten vinden binnen zicht- en geluidsafstand van het doel of de doelgroep van de demonstratie. Vergaande beperkingen naar plaats en tijd komen min of meer neer op een verbod, aangezien daarmee het uitstralende effect van de betoging teniet wordt gedaan.

Bevoegdheden burgemeester Gemeentewet

In art. 175 lid 1 Gemeentewet is bepaald dat de burgemeester in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of rampen dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevoegd is om alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht (noodbevel). Bij noodsituaties als bedoeld in dit artikel moet het gaan om buitengewone situaties waarin vergaande maatregelen nodig zijn om de openbare orde te handhaven of te herstellen of gevaar te keren (de burgemeester heeft beoordelingsruimte met betrekking hiertoe). Dit betekent dus dat de burgemeester deze noodbevelbevoegdheid niet kan inzetten als de Wom voldoende soelaas biedt.

Situatie rondom de demonstratie

- Dynamische demonstratie met circa 2.000 deelnemers.
- Het betreft een drukke zaterdagmiddag met winkelend publiek, waaronder gezinnen met kinderen.
- Ondernemers hebben zorgen geuit over de veiligheid; moet ik mijn winkel wel of niet openen.
- De winkelstraat is smal en heeft veel zijstraten, wat het optreden van de politie kan bemoeilijken en het risico vergroot dat relschoppers de demonstratie verstoren.

Jurisprudentie

Arrest ECLI:NL:RBDHA:2018:13982 – beperking op grond van wanordelijkheden

In dit arrest is bevestigd dat het recht op betoging mag worden beperkt om wanordelijkheden te voorkomen. Om dit te rechtvaardigen moet verweerder aannemelijk maken dat er een vrees voor wanordelijkheden bestaat. Dit dient goed te worden gemotiveerd.

In dit arrest werden enkele voorbeelden genoemd die de vrees voor wanordelijkheden onderbouwen:

- Onrust op sociale media en in de wijk.
- Groeperingen die tegenacties plannen.
- Jongeren uit de wijk willen in toenemende mate actie ondernemen.
- Ander evenement wat diezelfde dag plaatsvindt.

Conclusie

Een dergelijke vrees voor wanordelijkheden is op zich geen reden om de demonstratie te verbieden. Er dient daarom voldoende te worden onderbouwd dat de wanordelijkheden niet te beheersen zijn op de voorgestelde route en er dient te worden onderbouwd waarom de wanordelijkheden op het voorgestelde adres/ alternatieve route wel te beheersen zijn.

Daarnaast is voor de inschatting of wanordelijkheden zich zullen voordoen niet van belang dat de wanordelijkheden worden veroorzaakt door andere partijen. Van belang is dat voldoende wordt onderbouwd dat de te verwachten wanordelijkheden niet beheersbaar zijn.

Arrest ECLI:NL:RBUTR:2005:AT3466 – bevoegdheid tot het opstellen van beperkingen aan, in dit geval een deel van de route van een demonstratie door de binnenstad op grond van de Wet openbare manifestaties.

Hierin werd geoordeeld dat de burgemeester de route mocht wijzigen, omdat het oorspronkelijke traject door een druk winkelgebied liep, vooral op koopavonden. Dat zou risico's opleveren voor de openbare orde en veiligheid. De kern van de demonstratie blijft echter intact, want de belangrijkste locaties blijven onderdeel van de route. De demonstranten kunnen dus nog steeds goed hun boodschap overbrengen.

Conclusie

Een alternatieve route voor een demonstratie mag worden vastgesteld, mits daarmee de kern en het doel van de demonstratie behouden blijven en de wijziging noodzakelijk is ter bescherming van de openbare orde of verkeersveiligheid.

Arrest ECLI:NL:RBDHA:2025:6389 – hinder derden van een demonstratie

Dat derden hinder kunnen ondervinden maakt een demonstratie nog niet onrechtmatig tegenover derden.

De demonstratievrijheid kent echter wel grenzen. Onder bijzondere omstandigheden legt het recht om te demonstreren het af tegen de belangen van derden indien deze derden in vergaande mate nadeel van een demonstratie zullen (kunnen) ondervinden en zich daarom beroepen op het onrechtmatige karakter jegens hen van de (voorgenomen) demonstratie. Daarvan zal sprake kunnen zijn als de wijze waarop de demonstratie plaatsvindt een reële kans op lichamelijke of materiële schade met zich brengt. Er dient dan een belangenafweging te worden gemaakt.

In deze zaak moest de demonstratie wijken door de volgende omstandigheden:

- De demonstratie zou plaatsvinden in de Mall.
- Een demonstratie waarbij gebruik wordt gemaakt van het sterk stinkende boterzuur in een overdekt winkelcentrum met grote bezoekersstromen, kan paniek en ongeregelde heden veroorzaken en daarmee leiden tot aanzienlijke schade.
- Ook speelde mee dat niet duidelijk was wie de organisator van de demonstratie was, waardoor het niet mogelijk was om afspraken te maken.
- Er moet sprake zijn van een concrete en reële dreiging van aantasting van rechten en belangen.

Conclusie

De burgemeester mocht een andere locatie bepalen, omdat de oorspronkelijke plek (een druk, overdekt winkelcentrum) door de aard van de actie (met boterzuur) een reëel risico op paniek, schade en gevaar voor het publiek opleverde, terwijl geen afspraken met de organisatie konden worden gemaakt.

Arrest ECLI:NL:RBSGR:2007:BB2615 – beperkingen route

In dit arrest werd gezegd dat het recht van betoging alleen een beperking mag worden opgelegd indien naar redelijke verwachting de demonstratie gespaard zal gaan met zo ernstige wanordelijkheden, dat niet voldoende politie kan worden ingezet om de veiligheid van de burgers en goederen adequaat te beschermen.

Het recht van betoging wordt aan de andere kant door de opgelegde routebeperking niet onevenredig beperkt. De toegestane route biedt voldoende zichtbaarheid en ook voldoende gelegenheid tot het houden van toespraken.

Conclusie

De routebeperking was toegestaan omdat er naar verwachting ernstige wanordelijkheden zouden optreden die niet voldoende door de politie konden worden beheerst, terwijl de beperking zelf het recht op betoging niet onevenredig aantast: de toegestane route biedt nog steeds zichtbaarheid en de mogelijkheid om toespraken te houden.

Conclusie op basis van jurisprudentie en wetgeving: wanneer mag de route worden beperkt?

De route van een demonstratie mag niet zomaar door de burgemeester worden beperkt. Een dergelijke beperking is alleen toegestaan onder strikte voorwaarden, zoals vastgelegd in de Wom. In de kern betekent dit dat een beperking noodzakelijk, goed gemotiveerd, proportioneel en zo min mogelijk ingrijpend moet zijn.

Allereerst geldt dat de burgemeester de demonstratieroute alleen mag beperken wanneer dit noodzakelijk is ter bescherming van bepaalde belangen. De wet noemt drie gronden: bescherming van

de gezondheid, het belang van het verkeer, en het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden (artikel 2 Wom). Deze gronden moeten niet alleen worden aangevoerd, maar ook concreet en reëel worden onderbouwd. Er moet dus sprake zijn van een daadwerkelijke, aantoonbare dreiging – een hypothetisch risico is onvoldoende.

Daarnaast moet elke beperking zorgvuldig worden gemotiveerd. De burgemeester moet aantonen waarom in dit specifieke geval van de route moet worden afgeweken. Die motivering dient niet alleen juridisch houdbaar te zijn, maar ook overtuigend aantonen dat sprake is van een concrete noodzaak. Belangrijk is ook dat de beperking proportioneel is. Dat betekent dat de essentie van het demonstratierecht – zoals het zichtbaar maken van het standpunt van de betogers en het bereiken van het beoogde publiek – niet mag worden aangetast. De kern van de betoging moet behouden blijven.

Wanneer de oorspronkelijke route wordt aangepast of geweigerd, rust op de gemeente de plicht om een alternatief te bieden. Die alternatieve route of locatie moet zodanig zijn dat het doel van de demonstratie niet verloren gaat. Met andere woorden: de betogers moeten nog steeds effectief hun boodschap kunnen overbrengen.

Verder geldt het subsidiariteitsbeginsel: een beperking mag alleen worden opgelegd als er geen minder ingrijpend middel beschikbaar is om hetzelfde belang te beschermen. Als het bijvoorbeeld mogelijk is om de demonstratie op de oorspronkelijke route door te laten gaan met aanvullende politie-inzet of tijdelijke verkeersmaatregelen, dan moet die optie worden gekozen.

Tot slot speelt ook het proportionaliteitsbeginsel een rol. De beperking moet in verhouding staan tot het doel dat ermee wordt nagestreefd. Een relatief gering belang, zoals een beperkte verkeershinder, kan niet zomaar leiden tot een zware inperking van een fundamenteel recht als het demonstratierecht. Een beperking van de route mag bovendien het recht op betoging niet onevenredig aantasten. De alternatieve route moet voldoende zichtbaar zijn voor het publiek, en ruimte bieden voor toespraken en andere uitingen die nodig zijn voor de demonstratie.

Kortom, het beperken/ wijzigen van een demonstratieroute is alleen toegestaan wanneer aan strikte voorwaarden wordt voldaan. Deze moeten zorgvuldig worden onderbouwd en in overeenstemming zijn met het recht op betoging (artikel 9 Grondwet).