

van het geval zeer verschillend zijn. Vergelijkbaar is wel dat de deskundigencommissie in beide zaken aanleiding zag om uit te gaan van een referentieperiode van slechts één jaar. Dat leidde ertoe dat een omzetverleden in het geval van AH Cassandraplein juist niet en in het geval van Smallerland juist wel mocht worden genegeerd. Wanneer dit al iets onderstreept, dan is het dat het berekenen van een (juist) schadebedrag geen automatisme is.

3. Een ander punt van geschil betrof de factor duur in relatie tot het normaal maatschappelijk risico. Infrastructuurle werkzaamheden korter dan een jaar worden in beginsel normaal geacht en dus te behoren tot het normaal maatschappelijk risico van de aanvrager (ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3816 en ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0631). Gaat het om werkzaamheden van twee jaar of langer en hanteert het bestuursorgaan een omzetrempel van 15%, dan acht de Afdeling het rechtens niet onaanvaardbaar indien deze over twee achtereenvolgende jaren wordt toegepast (ABRvS 5 september 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD3527). Dat is anders indien de toepassing van die drempel tot een voor de aanvrager onredelijke situatie leidt (ABRvS 18 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4911). Treffend is de uitspraak inzake Audio Design B.V. Blijkens de annotatie van Tjepkema in de AB hebben B&W van Utrecht de drempel van 15%, gelet op het derde schadejaar, verlaagd tot 5% (ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2865, AB 2014/36). Uit de in onderdeel 2 genoemde Afdelingsuitspraak volgt dat een drempel van 8% over twee achtereenvolgende schadejaren mag worden toegepast.

4. In deze zaak vecht de winkelier het door B&W over het vijfde achtereenvolgende schadejaar toegepaste kortingspercentage (15%) aan. Niet ter discussie staat dat 2012 – waarop de aftrek is toegepast – betrekking heeft op het vijfde achtereenvolgende schadejaar, gerekend vanaf de aanvang van het project. In de duur van het project ziet de Afdeling echter geen aanleiding om het kortingspercentage op nihil te stellen. Hoewel de Afdeling het niet met zoveel woorden overweegt, lijkt de achterliggende gedachte te zijn dat het niet gaat om een jaarlijks toegepaste aftrek. De schade van vóór het verkeersbesluit blijkt niet te zijn vergoed (de redenen daartoe valt buiten de reikwijdte van de annotatie), en in zoverre is de winkelier in 2012 voor ‘de eerste keer’ geconfronteerd met een kortingspercentage. Los van het feit dat de winkelier wel voor het tweede achtereenvolgende schadejaar wordt geconfronteerd met een aftrek (Rb. Noord-Nederland 5 juni 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:5835, r.o. 4), is de redenering van de Afdeling in lijn met de rechtspraak onder 3.

5. Echter, het grootste probleem voor de winkelier is de door B&W toegepaste correctiefactor, meer in het bijzonder het niet vergoeden van het overgrote deel van de in 2012 geleden schade. Wat is het geval? Blijkens het door B&W bij een deskundigencommissie ingewonnen advies komt 25% van de aan het verkeersbesluit toe te rekenen schade voor nadeelcompensatie in aanmerking en de overige 75% niet. De beweegreden daarvoor is dat 75% van de schade – waaronder het vervallen van parkeerplaatsen – het gevolg is van de feitelijke uitvoering van een (nieuw)

bestemmingsplan (r.o. 9). Feitelijke uitvoeringsschade valt weliswaar niet (meer) onder de noemer planschade, maar komt wel als nadeelcompensatie voor vergoeding in aanmerking (zie onder meer: ABRvS 26 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1995). Kennelijk heeft de aanvrager om deze reden de onderhavige weigering in hoger beroep aangevochten. Het punt is echter dat ter zake niet voldaan is aan het vereiste van processuele connexiteit (ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762). De Afdeling stelt dan ook terecht, dat zij ter zake niet bevoegd is (r.o. 31).

6. Tot slot is vermeldenswaardig het – niet in hoger beroep weersproken – oordeel van de rechtbank in r.o. 28 over de door B&W toegepaste lage korting van 15% in het licht van de ‘heersende’ en als zodanig in de rechtspraak geaccepteerde omzetrempel van 8% (ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1650). De winkelier wordt in de ogen van de rechtbank niet tekortgedaan, nu het kortingsbedrag ‘minder is dan 8% van de gemiddelde omzet’. Het is juist dat de vergoeding in geval van een 8%-drempel € 1.820,00 lager zou uitkomen (€ 16.375,50 in plaats van € 18.195,00). Echter, de redenering van de rechtbank loopt onzes inziens mank. Een korting op het schadebedrag is niet vergelijkbaar met een drempel die gekoppeld is aan de omzet. Schade en omzet zijn verschillende grootheden, en derhalve kunnen daarop gebaseerde percentages niet met elkaar worden vergeleken. Niettemin worden deze methoden/percentages met enige regelmaat door elkaar gehaald. Overigens zal een korting van 15% op een schadebedrag (in casu € 3.211,01) in vrijwel alle gevallen lager zijn dan een drempelbedrag van 8% over een jaaromzet (in casu € 45.842,72).

H.M. van Velsen & C. Lagerweij

Gst. 2020/150

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 10 juni 2020, nr. 201809792/1/A3

(Mrs. H.G. Sevenster, C.M. Wissels en J.Th. Drop)
m.nt. B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis¹

(Art. 5 WOM)

ABKort 2020/284
ECLI:NL:RVS:2020:1361

De burgemeester is bevoegd een demonstratie op grond van artikel 5 Wet openbare manifestaties te verbieden, ook wanneer de demonstratie nog niet daadwerkelijk is begonnen. (Rotterdam)

Hoewel artikel 5, eerste lid, WOM dat niet expliciet tot uitdrukking brengt, heeft de wetgever, zo volgt uit de wetsgeschiedenis, beoogd dat de burgemeester ook bij het ontbreken van een kennisgeving, gelet op de in artikel 2 WOM genoemde belangen,

¹ Bart Roozendaal en Mariëtta Buitenhuis zijn advocaat bij AKD.

een betoging moet kunnen verbieden. De kennisgeving is dus geen noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan van de bevoegdheid van de burgemeester om een betoging te verbieden (...). Als artikel 5, eerste lid, WOM zo zou worden gelezen dat het doen van een kennisgeving wel een noodzakelijke voorwaarde zou zijn, wordt daarmee bovendien de mogelijkheid van het adequaat reguleren van manifestaties illusoir gemaakt. Dat zou er namelijk toe leiden dat een betoging waarvoor een kennisgeving is vereist en waarvan al vóór aanvang aannemelijk is dat de belangen in artikel 2 WOM tot een verbod noodzaken, niet kan worden verboden als geen kennisgeving is gedaan. Bovendien verdraagt een letterlijke lezing van artikel 5, eerste lid, WOM zich niet met wat is bepaald in artikel 5, tweede lid, aanhef en onder a, WOM, waarin staat dat een verbod kan worden gegeven als een vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan.

(...)

1. De beslissing van 11 november 2016 heeft de burgemeester na overleg met de lokale driehoek genomen en houdt een verbod in om op 12 november 2016 tussen 6:00 uur en 18:00 uur in het centrum een betoging en/of samenkomst te houden in verband met de intocht van Sinterklaas. Daarnaast heeft de burgemeester meerdere aanwijzingen gegeven aan een ieder die een betoging of samenkomst wil houden in verband met de intocht van Sinterklaas, waaronder de aanwijzing dit niet te doen in het centrum van Rotterdam. Aanleiding voor dit verbod en de aanwijzingen is dat volgens de burgemeester uit informatie is gebleken dat linksgeoriënteerde partijen op 12 november 2016 naar Rotterdam wilden komen om tijdens de intocht van Sinterklaas in het centrum van Rotterdam actie te voeren, terwijl de burgemeester van die linksgeoriënteerde partijen geen kennisgeving voor een betoging of samenkomst heeft ontvangen. Dit terwijl de politie op 3, 5 en 30 oktober 2016 en 8 november 2016 contact had gezocht met onder meer vertegenwoordigers van de actiegroep Kick Out Zwarte Piet (hierna: KOZP), onder wie [appellant]. Volgens de burgemeester hebben dergelijke demonstraties een aanzuijgende werking op rechtsgeoriënteerde partijen en kunnen er daardoor escalaties plaatsvinden tussen de verschillende groeperingen. Bovendien wist de burgemeester niet waar en wanneer de demonstraties zouden plaatsvinden en was het niet uit te sluiten dat hooligans zich zouden aansluiten bij één van de groeperingen. Verder bestond ook de vrees dat de betogers en tegenbetogers met elkaar of met de politie in conflict zouden raken waarbij ook mogelijk vernielingen zouden worden aangericht. Hierbij zou ook de veiligheid van de bezoekers van de intocht van Sinterklaas in gevaar kunnen komen. Als gevolg van samenloop van de intocht van Sinterklaas in Rotterdam en de landelijke intocht van Sinterklaas in Maassluis, kon de burgemeester niet garanderen dat de politie over voldoende capaciteit zou beschikken om de onaangekondigde demonstraties ordelijk en veilig te laten verlopen in het centrum van Rotterdam, terwijl die orde en veiligheid zeer belangrijk zijn.

1.1. Vervolgens, op 12 november 2016, heeft de politie in Rotterdam drie bussen staande gehouden. De politie heeft aan [appellant] de beslissing van de burgemeester van

11 november 2016, inhoudende dat hij de beslissing heeft genomen dat er in het centrum van Rotterdam niet gedemonstreerd mocht worden, uitgereikt. De demonstranten konden wel naar een aangewezen locatie in Maassluis om te demonstreren. Een woordvoerder van de demonstranten heeft daarop volgens de politie medegedeeld dat er geen sprake was van een demonstratie, maar dat zij gebruik wilden maken van het recht op vrije meningsuiting. Volgens de politie is daarna aan de demonstranten nogmaals de mogelijkheid geboden om op een aangewezen locatie in Maassluis te gaan demonstreren. Vervolgens besloten inzittenden van de bussen volgens de politie de bussen te verlaten en wilden zij naar het Willemsplein te Rotterdam gaan, waar de lokale intocht van Sinterklaas was, om daar te gaan demonstreren. Politieambtenaren hebben geprobeerd om de groep bij elkaar te houden. Een deel van de groep demonstranten bleef staan, waarna twee kleine groepen zich afsplitsten en in de richting van het centrum liepen. Daarop heeft de politiechef contact gehad met de andere leden van de lokale driehoek en is een noodbevel in werking getreden. Vervolgens zijn 100 demonstranten ingesloten op de Heer Bokelweg te Rotterdam. De andere twee groepen zijn in het centrum ingesloten. De demonstranten zijn aangehouden omdat zij in strijd handelden met de bestuurlijke maatregelen. Bij die aanhouding werd de politie geconfronteerd met zowel meewerkende als gewelddadige demonstranten. De politie heeft bij de aanhoudingen geweld gebruikt.

Besluitvorming

2. Tegen de beslissing van de burgemeester van 11 november 2016, voor zover het betreft het verbod om in het centrum van Rotterdam een betoging te mogen houden, heeft [appellant] bezwaar gemaakt. De burgemeester heeft het bezwaar ongegrond verklaard omdat de gemaakte inbreuk op het recht op betoging, als bedoeld in artikel 9 van de Grondwet, gerechtvaardigd is, zodat dat recht niet is geschonden. Op grond van de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom) mag bij vrees voor wanordelijkheden het recht tot betoging worden beperkt. Er was, zo volgt uit vertrouwelijke stukken, een risico op wanordelijkheden, zowel voor, tijdens als na de intocht van Sinterklaas. Uit een ambtsbericht van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst bleek dat er een verhoogd dreigingsbeeld was. Daarnaast heeft de burgemeester van de politie op de avond van 11 november 2016 inlichtingen ontvangen en was het onduidelijk wat de aard van een eventuele demonstratie was, hoe groot deze zou zijn en waar die zou worden gehouden. Er was onvoldoende politiecapaciteit om bij de betoging de veiligheid van de bezoekers van de intocht van Sinterklaas, onder wie veel kinderen, te garanderen, aldus de burgemeester. De rechtbank heeft dit besluit rechtmatig geacht.

Het hoger beroep

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester een demonstratieverbod heeft mogen afkondigen.

(...)

Verder voert [appellant] aan dat de burgemeester een onjuiste belangenafweging heeft gemaakt. De burgemeester heeft ten onrechte in zijn beoordeling betrokken dat KOZP geen kennisgeving voor een betoging heeft gedaan. Voorafgaand aan 12 november 2016 had zowel KOZP als [appellant] geen intentie om in Rotterdam te gaan demonstreren. Een kennisgeving was daarom niet nodig. Juist omdat de bussen in Rotterdam zijn opgehouden, ontstond voor [appellant] de noodzaak om spontaan in Rotterdam te gaan demonstreren. Verder heeft de burgemeester ten onrechte de belevingswereld van de kinderen in zijn beoordeling betrokken. Weliswaar kunnen de context van een betoging en de aanwezigheid van kinderen relevant zijn, maar het voorkomen dat kinderen het geloof in Zwarte Piet verliezen is geen relevant belang. Ook heeft de burgemeester ten onrechte zich op het standpunt gesteld dat sprake was van een bestuurlijke overmachtsituatie en dat er geen lichter middel voorhanden was om wanordelijkheden te voorkomen. De burgemeester heeft, gelet op het ingrijpen van de politie op 12 november 2016, onvoldoende toegelicht waarom het niet mogelijk was om de demonstratie te beschermen tegen een zogeheten 'hostile audience'. Daarmee heeft de burgemeester artikel 9 van de Grondwet en artikel 11 van het EVRM geschonden, aldus [appellant].

Het wettelijk kader

4. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage. Deze maakt deel uit van de uitspraak.
(...)

Was de burgemeester bevoegd om een niet gemelde demonstratie van tevoren te verbieden?

6. In het licht van wat is aangevoerd ziet de Afdeling zich genooddacht om te beoordelen of de burgemeester op grond van de Wom bevoegd was om, zonder dat voorafgaand aan de betoging een kennisgeving was gedaan, te besluiten dat er geen betoging mag worden gehouden.

6.1. De burgemeester heeft zijn besluit gebaseerd op de artikelen 5, 6 en 7 van de Wom, die in het besluit zijn aangehaald. In artikel 5, eerste lid, van de Wom is bepaald dat de burgemeester naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen kan stellen aan een betoging of deze kan verbieden.

Uit artikel 6 van de Wom volgt dat de burgemeester tijdens een betoging de deelnemers aanwijzingen kan geven die in acht moeten worden genomen.

Uit artikel 7 van de Wom volgt dat de burgemeester deelnemers van een betoging opdracht kan geven om de betoging per direct te beëindigen en uiteen te gaan. Dat kan indien de vereiste kennisgeving niet is gedaan, een verbod is gegeven, in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing of dat nodig is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

- 6.2. De artikelen 6 en 7 van de Wom hebben slechts betrekking op betogingen die al gaande zijn. Daarvan was in

dit geval ten tijde van uitreiking van het besluit geen sprake. Op grond van artikel 5 van de Wom kan ook de nog niet begonnen demonstratie worden verboden. Tussen [appellant] en de burgemeester is niet in geschil dat er door KOZP geen kennisgeving is gedaan voor een betoging in het centrum van Rotterdam.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5 van de Wom (*Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, blz. 19 en 20, en *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 5, blz. 9 en 10) blijkt dat een kennisgeving de burgemeester in staat stelt om te beoordelen of en, zo ja, welke beperkingen en voorschriften aan een voorgenomen betoging moeten worden verbonden dan wel of deze moet worden verboden. Hoewel artikel 5, eerste lid, van de Wom dat niet expliciet tot uitdrukking brengt, heeft de wetgever, zo volgt uit de wetgeschiedenis, beoogd dat de burgemeester ook bij het ontbreken van een kennisgeving, gelet op de in artikel 2 van de Wom genoemde belangen, een betoging moet kunnen verbieden. De kennisgeving is dus geen noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan van de bevoegdheid van de burgemeester om een betoging te verbieden (vergelijk het arrest van het Gerechtshof Amsterdam van 11 juni 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:5793). Als artikel 5, eerste lid, van de Wom zo zou worden gelezen dat het doen van een kennisgeving wel een noodzakelijke voorwaarde zou zijn, wordt daarmee bovendien de mogelijkheid van het adequaat reguleren van manifestaties illusoïr gemaakt. Dat zou er namelijk toe leiden dat een betoging waarvoor een kennisgeving is vereist en waarvan al vóór aanvang aannemelijk is dat de belangen in artikel 2 van de Wom tot een verbod noodzakelijk, niet kan worden verboden als geen kennisgeving is gedaan. Bovendien verdraagt een letterlijke lezing van artikel 5, eerste lid, van de Wom zich niet met wat is bepaald in artikel 5, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wom, waarin staat dat een verbod kan worden gegeven als een vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan.

- 6.3. Deze interpretatie van artikel 5, eerste lid, van de Wom is in overeenstemming met wat in artikel 11 van het EVRM is bepaald.

Een beperking van het recht op betoging is alleen toegestaan als de beperking is voorzien bij de wet en die beperking in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het vereiste van voorzienbaarheid bij de wet betekent dat de beperking een basis moet hebben in het nationale recht, de wettelijke bepaling kenbaar moet zijn voor de belanghebbende en de bepaling voorzienbaar moet zijn wat haar gevolgen betreft. Dit geldt zeker als het niet alleen gaat om het stellen van voorschriften aan een betoging, maar om het van tevoren verbieden van een betoging.

Hoewel uit arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) volgt dat een wettelijke norm zo precies moet zijn dat iemand, zo nodig na advies, erdoor in staat wordt gesteld om in de gegeven omstandigheden in redelijke mate te voorzien welke gevolgen een bepaalde

handeling kan hebben, zijn wetten onvermijdelijk enigszins algemeen geformuleerd. Zie in dit verband bijvoorbeeld EHRM, Galstyan tegen Armenië, arrest van 15 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1115JUD002698603, par. 106. De reikwijdte van een bevoegdheid mag echter niet zo groot zijn dat die bevoegdheid willekeurig kan worden ingezet. De bepaling moet een indicatie geven hoe een bevoegdheid in een bepaalde situatie zal worden uitgeoefend. Vergelijk hiervoor EHRM, Navalnyy tegen Rusland, arrest van 15 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012, par. 115. Artikel 5, eerste lid, van de Wom voldoet, mede in het licht van de wetsgeschiedenis en de systematiek van de Wom, aan de vereisten van helderheid en geeft geen aanleiding tot willekeurig overheidsoptreden. Bovendien heeft het EHRM in Chernega e.a. tegen Oekraïne, arrest van 18 juni 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0618JUD007476810, par. 238-241, geoordeeld dat, ook als geen voorafgaande kennisgeving voor een betoging is gedaan, de desbetreffende instantie bevoegd moet worden geacht om een verbod te geven, hoewel het Oekraïense recht strikt genomen uitsluitend voorziet in het verbieden van een betoging nadat daarvan kennisgeving is gedaan. Een ander oordeel zou ertoe leiden dat nooit tegen een betoging kan worden opgetreden als daarvan geen kennisgeving is gedaan, hetgeen niet de bedoeling van een kennisgevingsstelsel kan zijn.

6.4. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de burgemeester, ook als er geen voorafgaande kennisgeving voor een betoging is gedaan, bevoegd is om een betoging van tevoren te verbieden. Dit betekent dat de Afdeling toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van de uitspraak van de rechtbank.

Heeft de burgemeester in redelijkheid van zijn bevoegdheid om een betoging te verbieden gebruik kunnen maken?

7. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569, heeft overwogen, volgt uit de tekst, considerans en totstandkomingsgeschiedenis van de Wom dat die wet onder meer strekt tot het stellen van regels als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de Grondwet.

De burgemeester kan op grond van artikel 5 van de Wom een demonstratieverbod geven, onder meer als de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan of als dat nodig is ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. In de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2 van de Wom (*Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, blz. 17) is vermeld dat de betekenis van de beperkingsgrond "bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden" tot op zekere hoogte wordt beïnvloed door de context waarbinnen de grond wordt ingeroepen. De beoordeling of een samenstel van (verwachte) ongewenste gedragingen zo ernstig is dat van wanordelijkheden kan worden gesproken, hangt niet uitsluitend af van de aard van die gedragingen. Ook de plaats waar de manifestatie wordt gehouden kan hier van betekenis zijn. De mate van orde en rust welke naar algemeen inzicht op een bepaalde plaats behoort te heersen bepaalt mede wanneer de grens van wanordelijkheden wordt overschreden, aldus de geschiedenis.

7.1. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb kennisgenomen van de documenten die de burgemeester op grond van artikel 8:29, eerste lid, van de Awb heeft overgelegd. Uit die documenten volgt, zoals de burgemeester heeft toegelicht, dat er een verhoogd dreigingsbeeld was, waarbij diverse groeperingen, zowel voor- als tegenstanders van Zwarte Piet, bij de landelijke intocht van Sinterklaas in Maassluis wilden demonstreren. Uit die informatie blijkt ook dat tegenstanders, onder wie extreemlinkse groeperingen, en voorstanders, onder wie extreemrechtse groeperingen en voetbalhooligans, met elkaar de confrontatie wilden aangaan. Daarbij zouden die groeperingen geweld niet schuwen. Daarnaast volgt uit die documenten dat de politie informatie had ontvangen dat tegenstanders van Zwarte Piet op 12 november 2016 met bussen naar Rotterdam wilden afreizen, zodat er een reëel risico was dat zij in het centrum bij de intocht van Sinterklaas zouden demonstreren. Dat laatste bleek juist te zijn, aangezien drie bussen met daarin tegenstanders van Zwarte Piet naar Rotterdam zijn afgereisd en daar al dan niet spontaan zijn gaan demonstreren.

7.2. Bij de intocht van Sinterklaas in het centrum van Rotterdam werden ongeveer 5000 personen verwacht. Gelet op dat gegeven en de informatie die de burgemeester heeft ontvangen van de politie, kon de burgemeester in redelijkheid het standpunt innemen dat er vrees voor wanordelijkheden bestond, waarbij voor- en tegenstanders met elkaar of met de politie in conflict zouden raken, en dat er daarom een verbod op demonstraties gegeven moest worden.

7.2.1. Daarbij mocht de burgemeester zwaar gewicht toekennen aan het feit dat bij de intocht van Sinterklaas veel kinderen aanwezig zijn. Anders dan [appellant] betoogt, blijkt uit de besluitvorming niet dat met de belevingswereld het geloof van kinderen in Zwarte Piet is bedoeld. Van belang is dat de burgemeester de te vrezen gewelddadigheden van verschillende groeperingen voorop heeft gesteld en dat tijdens dit kinderfeest de veiligheid van kinderen in gevaar kon komen. Dat zou hun belevingswereld ernstig kunnen schaden.

7.2.2. De Afdeling vindt ook van belang dat de burgemeester aannemelijk heeft gemaakt dat ter plaatse onvoldoende politiecapaciteit aanwezig was om de betoging toch te kunnen laten plaatsvinden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat op dezelfde dag de landelijke intocht van Sinterklaas plaatsvond in het nabijgelegen Maassluis. Ook mocht de burgemeester gewicht toekennen aan het ontbreken van een vooraf vereiste kennisgeving. De door [appellant] genoemde redenen waarom geen kennisgeving zou zijn gedaan, nemen niet weg dat door het ontbreken van een kennisgeving het onduidelijk was hoe en waar er gedemonstreerd zou worden. Verder doet aan het voorgaande niet af dat de politie de demonstratie direct heeft kunnen beëindigen voordat het centrum zou worden bereikt. Dat optreden is immers van een andere orde dan een optreden dat nodig zou zijn geweest om een demonstratie in het centrum in goede banen te leiden, welk optreden in een zeer kort tijdsbestek georganiseerd had moeten worden. Bij een dergelijke demonstratie moet in aanmerking worden genomen dat er een groot publiek aanwezig is, waaronder veel kinderen, en dat het

risico bestaat van de komst van extreme mede- en tegemonstranten die geweld niet schuwen. De burgemeester heeft dan ook voldoende toegelicht waarom het niet mogelijk was om de groep demonstranten te beschermen tegen een zogeheten 'hostile audience'. Daarom is er geen aanleiding voor het oordeel dat de burgemeester een lichter middel voorhanden had en dat hij dus artikel 9 van de Grondwet en artikel 11 van het EVRM heeft geschonden. In het licht van een tekort aan beschikbare politieagenten, de vrees voor wanordelijkheden en het ontbreken van een kennisgeving bestond er geen andere optie dan het verbieden van een demonstratie.

7.3. Verder dient in aanmerking genomen te worden dat de politie de betogers tot tweemaal toe de gelegenheid heeft geboden om in Maassluis te gaan demonstreren. Daar kon [appellant] met KOZP bij de landelijke intocht van Sinterklaas op een aangewezen locatie gebruik maken van het recht om te betogen. Van die mogelijkheid heeft hij echter geen gebruik gemaakt.

7.4. Het voorgaande betekent dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de burgemeester in redelijkheid het besluit heeft kunnen nemen om een verbod uit te geven om op 12 november 2016 tussen 6:00 uur en 18:00 uur in het centrum een betoging en/of samenkomst te houden in verband met de intocht van Sinterklaas.

Het betoog faalt.

(...)

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

(...)

Naschrift

1. Het sinterklaasfeest staat weer voor de deur. Hoewel diverse intochten vanwege COVID-19 zijn afgeblazen, zet het debat over Zwarte Piet zich ongestoord voort. Het ligt dan ook voor de hand dat demonstraties van groeperingen die zich tegen Zwarte Piet verzetten, onverminderd zullen doorgaan. Zo waren er dit jaar rellen in Maastricht, waarbij tegenstanders van Kick Out Zwarte Piet geconfronteerd raakten met de ME. Ook in Breda bleven demonstraties niet uit. Het is voor een burgemeester een voortdurend dilemma om enerzijds ruimte te bieden voor het uitoefenen van het grondrecht op de betogingsvrijheid en de vrijheid van meningsuiting en anderzijds de vrees voor wanordelijkheden tegen te gaan. Het gegeven dat de gereedschapskist van de burgemeester bestaat uit een aanzienlijk aantal instrumenten, waarvan soms onduidelijk is welke zich voor een bepaalde situatie het het beste leent en in welke volgorde de instrumenten mogen worden ingezet, maakt het er niet makkelijker op. De Afdelingsuitspraak van 10 juni 2020 biedt burgemeesters hierbij enig houvast. Ook in de situatie dat een kennisgeving van een demonstratie achterwege is gebleven, is nu duidelijk dat de burgemeester een demonstratie voorafgaand kan verbieden.

2. Waarom is deze uitspraak van betekenis? Uit een letterlijke lezing van de tekst van artikel 5 Wet openbare

manifestaties (WOM) volgt dat de burgemeester pas een demonstratie kan verbieden wanneer van de demonstratie kennis is gegeven. De burgemeester kan slechts *naar aanleiding van een kennisgeving* een verbod geven. Wij zien de bezwaren in van een strikte interpretatie van deze bepaling. Dit zou demonstranten er namelijk van kunnen weerhouden om een demonstratie aan te melden. Immers, de demonstratie kan dan volgens de tekst van artikel 5 WOM niet worden verboden. De Afdeling lijkt in deze uitspraak vanuit een vooral praktisch oogpunt uit de bedoeling van de wetgever af te leiden dat de burgemeester ook bij het ontbreken van een kennisgeving een betoging voorafgaand moet kunnen verbieden. Het Gerechtshof Amsterdam liep hier overigens – in het kader van een strafzaak – in voorop.² Dat is op zich opmerkelijk, nu het uitgangspunt is dat de rechter pas naar de toelichting bij een wettelijke regeling grijpt wanneer de wettekst zelf onvoldoende duidelijkheid biedt.³ Wanneer een wettekst klip en klaar is over wanneer iets wel of niet kan, laat de rechter het doorgaan aan de wetgever over om – als er indicaties zijn dat het toch anders is bedoeld – de wet aan te passen.⁴ In deze uitspraak lijkt de Afdeling, als wij het goed zien, een andere weg te kiezen en zelf voor wetgever te hebben gespeeld. Iets wat vanuit praktisch oogpunt is toe te juichen, maar vanuit de rechtszekerheid minder wenselijk is.

3. Een andere vraag waar de Afdeling op ingaat, is of de burgemeester in Rotterdam gezien de kennis en omstandigheden van dat moment in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik kon maken. Voor het antwoord op deze vraag is in zijn algemeenheid de *context* waarbinnen de grond wordt ingeroepen van belang, de *aard van de gedragingen* en de *plaats* waar de manifestatie wordt gehouden. De Afdeling kleurt deze criteria in dit geval in aan de hand van vijf omstandigheden die voor haar de doorslag geven dat de burgemeester van Rotterdam in het onderhavige geval in redelijkheid tot een verbod kon besluiten: het verhoogde dreigingsbeeld, het verwachte publiek bij de intocht (onder wie zich veel kinderen bevonden), het feit dat er onvoldoende politiecapaciteit aanwezig was, het ontbreken van de kennisgeving en de ter beschikking staande alternatieven.

4. Voor wat betreft de aanwezige politiecapaciteit kan een parallel worden getrokken met de Afdelingsuitspraak over het noodbevel in Veldhoven, over welke uitspraak wij eerder een naschrift verzorgden.⁵ De Afdeling oordeelde in die uitspraak dat op basis van de informatie die de burgemeester op het moment van het besluit ter beschikking stond, hij zich geen goed oordeel kon vormen over de situatie ter plaatse. In Rotterdam had de burgemeester zijn huiswerk wel goed gedaan. Over de laatste omstandigheid – het aanbieden van een alternatief voor

² Hof Amsterdam 11 juni 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:5793.

³ Zie in het kader van bestemmingsplanprocedures bijvoorbeeld ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2896.

⁴ Zie ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1106 en meer recent: ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2631.

⁵ ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2020:2820, Gst. 2020/50, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal en M. Buitenhuis.

een demonstratie – merken wij op dat het op zichzelf opvallend te noemen is dat de Rotterdamse burgemeester mocht verwijzen naar een plek om te demonstreren in een andere gemeente, zonder dat uit de uitspraak volgt dat de burgemeesters van Rotterdam en Maassluis met elkaar ruggespraak hadden gehouden. Dat er overleg tussen hen heeft plaatsgevonden, ligt overigens wel voor de hand, gezien de verplichting van de burgemeester om zich te laten informeren over de beschikbare politiecapaciteit.

5. Het is voor burgemeesters soms lastig kiezen wat het meest voor de hand liggende middel is om een dreiging van een uit de hand te lopen demonstratie tegen te gaan. Uitgangspunt is dat de initiatiefnemer van de demonstratie de plek daarvoor zelf kiest. De burgemeester mag dat niet voor hem doen. Wel kan de burgemeester – gelet op de te verwachte gevolgen voor de volksgezondheid, wanordelijkheden en het verkeer – een alternatieve locatie aanwijzen om te demonstreren. Op die wijze wordt het recht op de vrijheid van meningsuiting en betoging zo min mogelijk uitgehold. Pas wanneer de initiatiefnemers weigeren van de alternatieve locatie gebruik te maken, kan de burgemeester ingrijpen.

6. De inzet van bevoegdheden dient per demonstratie te worden afgewogen. Indien de situatie uit de hand dreigt te lopen, dient – zo volgt uit deze uitspraak – eerst een onderscheid te worden gemaakt tussen de situatie of de demonstratie al is begonnen of niet. In het eerste geval beschikt de burgemeester over de bevoegdheden uit de artikelen 5, 6 en 7 WOM. Indien hij besluit gebruik te maken van zijn bevoegdheden uit artikel 5 WOM, verdient het – in het kader van de proportionaliteit en subsidiariteit – de voorkeur om voorschriften of beperkingen te stellen.⁶ Kan de burgemeester ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en gezien de vrees voor wanordelijkheden niet met het stellen van voorschriften of beperkingen volstaan, dan kan er op grond van artikel 5 WOM een verbod worden gegeven.⁷ Hoewel beperkingen en voorschriften aan demonstraties de bestuursrechtelijke toets tamelijk vaak doorstaan,⁸ dienen burgemeesters niet lichtvaardig te denken over de inzet van een voorafgaand verbod op grond van artikel 5 WOM.⁹ De omstandigheden die een verbod rechtvaardigen, dienen zich te kwalificeren als een bestuurlijke overmachtssituatie.¹⁰ Enerzijds levert het feit dat een kennisgeving achterwege is gebleven op zichzelf onvoldoende grond op om een einde te maken aan een reeds begonnen demonstratie (artikel 7 WOM).¹¹ Anderzijds kan – zo oordeelt de Afdeling nu – het enkele achterwege blijven

van een kennisgeving ook niet betekenen dat de demonstratie niet voorafgaand kan worden verboden. Omdat de Afdeling in deze uitspraak expliciet heeft bevestigd dat de burgemeester de demonstratie op grond van artikel 5 WOM ook voordat deze is begonnen mag verbieden wanneer van de demonstratie geen kennis is gegeven, ligt de inzet van de noodbevoegdheden uit de artikelen 175 en 176 Gemeentewet minder voor de hand. Deze komen pas aan bod wanneer de bevoegdheden op grond van de WOM geen soelaas bieden.¹²

7. Het recht om te demonstreren is een groot goed. In sommige situaties weegt de vrees voor wanordelijkheden, het belang van het verkeer en de bescherming van de gezondheid zwaarder. Duidelijk is nu dat de burgemeester zelfs in een situatie waarin geen kennis is gegeven van een demonstratie en de demonstratie nog niet is begonnen, de demonstratie kan verbieden. De gereedschapskist van de burgemeester is met deze uitspraak weer wat meer geordend en completer.

8. Wij zien dat lagere bestuursrechters dankbaar van de door de Afdeling geboden duidelijkheid gebruikmaken. Zo achten de voorzieningenrechters van de Rechtbank Noord-Nederland¹³ en Overijssel¹⁴ de voorzitters van de Veiligheidsregio onder verwijzing naar deze Afdelingsuitspraak bevoegd om boerenprotesten, waarbij landbouwvoertuigen werden ingezet, voorafgaand een halt toe te roepen. Daarmee blijft de uitspraak ook relevant wanneer de pepernoten weer uit de schappen verdwenen zijn.

B.J.P.G. Roozendaal & M. Buitenhuis

Gst. 2020/151

Centrale Raad van Beroep 17 juni 2020, nr. 18/5903 WW (Mrs. H.G. Rottier, S. Wijna en G.A.J. van den Hurk) m.nt. H. Pennarts¹

(Art. 5:10a Awb; art. 25 WW)

RSV 2020/156
NJB 2020/1739
AB 2020/324
ABkort 2020/293
ECLI:NL:CRVB:2020:1259

Schriftelijk verzoek om inlichtingen te verschaffen. Cautie?

Appellante had in verband met verlies van arbeidsuren een WW-uitkering gekregen met toestemming om onderzoek te

6 B. Roorda, 'Integrale demonstratieverboden – Toelaatbaar, wenselijk en noodzakelijk?', TvCR 2014, p. 219-243.

7 *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 2236.

8 ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3174.

9 ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2521; zie ook ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1569.

10 Een bestuurlijke overmachtssituatie laat zich omschrijven als een situatie waarin ondanks alle beschikbare middelen de veiligheid van burgers niet kan worden gegarandeerd. Zie: Rb. Rotterdam (vzr.) 24 januari 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AD8502; zie ook *Handelingen II* 27 januari 1988, p. 2236.

11 Rb. Den Haag 6 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11985.

12 ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2820, Gst. 2020/50, m.nt. B.J.P.G. Roozendaal en M. Buitenhuis.

13 Rb. Noord-Nederland (vzr.) 9 juli 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:2417.

14 Rb. Overijssel (vzr.) 15 juli 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:2419.

1 Hugo Pennarts is adviseur bij Ten Holter Noordam advocaten.