

Kenmerk: DJ.25.001365.001

Advies van de bezwaarschriftencommissie naar aanleiding van het bezwaarschrift van 23 januari 2025 ingediend door J.B.C. van der Veer en F. Stadermann namens P. Ottenhof, gericht tegen het besluit van de burgemeester van 27 december 2024 waarbij voorschriften zijn gesteld aan de demonstratie op de Dam op 29 december 2024.

Burgemeester,

1. Inleiding, feiten en procesverloop

P. Ottenhof heeft kennisgeving gedaan van een demonstratie op 29 december 2024. De demonstratie zou starten op de Dam met meer dan zeven sprekers, en zou zich vervolgens verplaatsen naar het Museumplein. Een van de sprekers op de Dam zou David Icke zijn. Bij de demonstratie verwachtte de organisatie 1500 deelnemers.

Op 27 december 2024 heeft u aan de organisatie een Wom-brief verzonden, waarmee aan de demonstratie verschillende voorschriften zijn verbonden. Vanwege de vrees voor wanordelijkheden heeft u onder meer besloten dat bezwaarde geen gebruik mag maken van voorzieningen voor online sprekers gedurende de *gehele* demonstratie. Dit voorschrift gold niet voor fysiek aanwezige sprekers.

Op 23 januari 2025 hebben J.B.C. van der Veer en F. Stadermann, namens P. Ottenhof, bezwaar aangetekend.

Er heeft een hoorzitting plaatsgevonden via MS Teams. Een verslag van de hoorzitting maakt onderdeel uit van dit advies.

2. Ontvankelijkheid

De Wom-brief kwalificeert als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De organisatie is belanghebbende bij dit besluit. Het bezwaar is tevens tijdig ingediend. Hoewel de organisator samen met politie tot overeenstemming is gekomen om alsnog een enkele online spreker alsnog gebruik te laten maken van audio- en videovoorzieningen, heeft bezwaarde belang bij een inhoudelijk oordeel over de rechtmatigheid van de gestelde voorschriften, gelegen in de omstandigheid dat het inhoudelijke oordeel kan worden betrokken bij eventuele toekomstige kennisgevingen en de toetsing ervan, nu bezwaarde heeft aangegeven in de toekomst een vergelijkbare demonstratie alsnog te willen organiseren (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2016:853). De commissie acht het bezwaar dan ook ontvankelijk.

3. Gronden van bezwaar

De bezwaarschriftencommissie leest de bezwaargronden als volgt:

- Een verbod uitvaardigen op grond van de verwachte inhoud van de toespraak van Icke is in strijd met artikel 5 van de Wom.
- Uit het besluit blijkt dat de burgemeester meent dat door Icke via beeldverbinding te laten spreken, het besluit van de minister om Icke toegang tot het Schengengebied te ontzeggen

zou worden "ondermijnd". Het argument dat het ontzeggen van Icke tot toegang tot het Schengengebied niet bezwaarlijk was, werd destijds nog immer gerechtvaardigd met het tegenargument dat Icke de mogelijkheid heeft om via beeldverbinding bij bijvoorbeeld demonstraties te spreken.

- De minister overwoog nadrukkelijk dat Icke met de signalering niet wordt belemmerd zijn denkbeelden uit te dragen, schriftelijk of online.
- Het bestreden besluit is onzorgvuldig voorbereid en ondeugdelijk gemotiveerd.
- De bevoegdheden van de burgemeester op grond van de Wom zijn niet bedoeld voor opsporen en vervolgen van strafbare feiten.

4. Toetsingskader

EVRM

Artikel 11 Vrijheid van vergadering en vereniging

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.
2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn 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. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.

Grondwet

Artikel 9

1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Wet openbare manifestaties

Artikel 2

De bij of krachtens de bepalingen uit deze paragraaf aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, kunnen slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Artikel 5

1. De burgemeester kan naar aanleiding van een kennisgeving voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven.
2. Een verbod kan slechts worden gegeven indien:
 - a. de vereiste kennisgeving niet tijdig is gedaan;
 - b. de vereiste gegevens niet tijdig zijn verstrekt;
 - c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.
3. Een voorschrift, beperking of verbod kan geen betrekking hebben op de inhoud van hetgeen wordt beleden, onderscheidenlijk van de te openbaren gedachten of gevoelens.

4. Beschikkingen als bedoeld in het eerste lid worden zo spoedig mogelijk bekendgemaakt aan degene die de kennisgeving heeft gedaan.

5. Overwegingen

De bezwaarschriftencommissie ziet zich voor de vraag gesteld of u het bestreden besluit terecht heeft genomen. Zij overweegt daartoe als volgt.

Bevoegdheid en verplaatsing

Op grond van artikel 5, in samenhang met artikel 2, van de Wet openbare manifestaties bent u bevoegd voorschriften of beperkingen te stellen aan een demonstratie ter voorkoming van wanordelijkheden.

Of sprake is van (vrees voor) wanordelijkheden moet worden beoordeeld aan de hand van de context van het geval en kan niet in algemene zin worden beoordeeld. 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 de gedragingen (ECLI:NL:RVS:2020:1361). Ook de locatie en de kenmerken van de plaats kunnen relevant zijn (ECLI:NL:RVS:2020:1361 & Kamerstukken II 1985-1986, 19 427, nr. 3).

De bezwaarschriftencommissie overweegt allereerst dat u een demonstratie – ook bij een vrees voor wanordelijkheden – moet faciliteren. U heeft een inspanningsverplichting om demonstraties, eventueel onder voorschriften en met voldoende politie-inzet doorgang te laten vinden, voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is. Dat geldt overigens zowel voor de demonstratie van bezwaarde als voor eventuele tegendemonstraties.

Uit het bestreden besluit (de Wom-brief) blijkt dat de politie rekening hield met tegenreacties tegenreacties die niet worden aangemeld en spontaan kunnen ontstaan: “Gezien de onrust en protesten die zijn (David Icke) antisemitische gedachtegoed en de uitingen die hij in het verleden heeft gedaan teweeg brengt, is de verwachting dat ook zijn online aanwezigheid dit keer (spontane) tegengeluiden kunnen oproepen.” Gelet op de drukte in de stad tijdens de kerstvakantie kan dit leiden “tot (fysieke) confrontaties en onbeheersbare situaties bij de demonstratie. (...) Politieoptreden in een dergelijke situatie brengt extra risico’s met zich mee.” Op 29 december om 17.00 uur vond ook de Nationale Chanoeka-viering op de Dam plaats.

Naar aanleiding van het voorgenoemde heeft u voorschriften verbonden aan de demonstratie. Het is onder andere niet toegestaan om de heer Icke te laten spreken op de locatie van de Dam. Bezwaarde heeft dit opgevat als een verbod op het laten spreken van de heer Icke tijdens de demonstratie. Uiteindelijk is de tekst die Icke voornemens was uit te spreken, uitgesproken door een andere spreker. Het verbod om audio- en visuele voorzieningen te gebruiken, heeft de inhoud van de demonstratie uiteindelijk in feite dus niet geraakt. In deze bezwaarprocedure ligt echter de beoordeling van het Wom-voorschrift voor en daartoe overweegt de commissie als volgt

Tijdens de hoorzitting heeft uw vertegenwoordiger toegelicht dat er geen sprake is van een beperking op de inhoud van de uiting. Het spreken zelf is niet verboden, maar de specifieke locatie - de Dam - vormt het onderwerp van het voorschrift. Het gaat hier volgens uw vertegenwoordigers dus in essentie om een locatiegebonden beperking, die zich bovendien niet richt op de fysiek aanwezige sprekers. De Dam is een lastige plek om beheersbaar te houden. Op het betreffende

moment vond daar bovendien aanstonds een herdenking plaats, die eveneens bescherming verdient.

De voorschriften zijn gesteld om wanordelijkheden te voorkomen. In het kader van de bezwaarprocedure heeft de commissie gevraagd om meer concrete en onderbouwde informatie met betrekking tot de gevreesde wanordelijkheden. De commissie acht de verstrekte informatie echter onvoldoende om te kunnen spreken van een gerechtvaardigde vrees voor dergelijke verstoringen. Volgens de commissie kan pas worden overgegaan tot de afweging omtrent beheersbaarheid wanneer eerst aannemelijk is gemaakt dat er daadwerkelijk sprake is van te verwachten wanordelijkheden. Aangezien die onderbouwing ontbreekt, is het stellen van een dergelijk voorschrift naar het oordeel van de commissie niet gerechtvaardigd.

Met betrekking tot het inreisverbod van de heer Icke overweegt de commissie als volgt. Op 3 november 2022 is de heer Icke gesignaleerd in het SIS voor de duur van twee jaar en is aan hem voor die duur de toegang tot het Schengengebied ontzegd. Dit besluit is in 2024 door de minister verlengd, omdat gebleken is dat de heer Icke nog steeds als een (potentieel) gevaar voor de openbare orde kan worden beschouwd. De stelling dat het besluit van de minister wordt ondermijnd wanneer de heer Icke alsnog online een podium wordt gegeven, en dat daarin reden is gelegen voor de voorschriften ter voorkoming van wanordelijkheden, kan de commissie niet volgen.

Dit besluit en de daaruit voortkomende procedure zien immers op een ander wettelijk kader¹ en dit kan op zichzelf de vrees voor wanordelijkheden in dit geval niet dragen.

Aan de vraag of het verbod op voorzieningen voor online sprekers gedurende *de gehele* demonstratie, en dus niet alleen voor het onderdeel op de Dam, proportioneel is komt de commissie gelet op het bovenstaande niet meer toe.

Daarbij herhaalt de commissie dat het daar gaat om de formulering in de Wom-brief; uiteindelijk hebben ook online sprekers namelijk gebruik kunnen maken van de voorzieningen. In overleg naar aanleiding van het besluit is namelijk afgeweken van het besluit.

Proceskosten

Bezwaarde verzoekt om een kostenvergoeding op grond van 7:15, tweede lid, van de Awb. Dit lid bepaalt dat de kosten die belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken door het bestuursorgaan uitsluitend worden vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Daarvan is in dit geval sprake. De commissie ziet dan ook reden over te gaan tot toekenning van een vergoeding van de proceskosten.

6. Conclusie en advies

Naar het oordeel van de bezwaarschriftencommissie kan het bestreden besluit niet in stand blijven. Zij adviseert u:

- Het bezwaar ontvankelijk te verklaren;
- Het bezwaar gegrond te verklaren;
- Het bestreden in te trekken.

¹ Dit is overigens ook toegelicht namens de minister in het besluit en de daaropvolgende procedure.

Amsterdam, 2025

De bezwaarschriftencommissie,

Voorzitter,

H.H.L. Krans

Secretaris,

M. Kappelhof

...