



Informatienota raad

Uitspraak Raad van State inzake Noodbevel bij Eritrese conferentie

Voor vragen

Telefoonnummer: 14 040
E-mail: gemeente@veldhoven.nl
Datum B en W: 27 augustus 2019
Registratienummer: 19bs00136

Kennisnemen van

De uitspraak van de Raad van State van 21 augustus 2019 inzake het Hoger Beroep dat de gemeente Veldhoven heeft ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant met betrekking tot het door de burgemeester gegeven Noodbevel bij de Eritrese conferentie in NH Koningshof in april 2017. Het Hoger Beroep is ongegrond verklaard. De Afdeling bestuursrechtspraak volgt met dit oordeel een eerdere uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant.

Inleiding

In Veldhoven zou in april 2017 een meerdaagse conferentie plaatsvinden van de Young Peoples Front for Democracy and Justice, een jongerenorganisatie die aan de Eritrese regering is gelieerd. Onder andere een naaste adviseur van de president van Eritrea zou spreken op de bijeenkomst. Een dag voordat de conferentie begon demonstreerden tegenstanders van het regime in Eritrea bij het congrescentrum. Hierbij moest de politie ingrijpen. Via diverse kanalen werd duidelijk dat ook in de loop van het weekend weer een grote groep demonstranten op de conferentie zou afkomen. Het congrescentrum was lastig te beveiligen en de aanwezigheid van diplomaten en vertegenwoordigers van de Eritrese regering compliceerde de veiligheidssituatie. De (toenmalig) burgemeester van Veldhoven heeft uiteindelijk de geplande conferentie verboden (noodbevel) en dit heeft geleid tot een gerechtelijke procedure.

Kernboodschap

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is het redelijk dat de burgemeester vreesde dat de situatie uit de hand zou lopen. De burgemeester van Veldhoven mocht echter de conferentie in NH Koningshof voor een aan de Eritrese regering gelieerde jongerenorganisatie niet verbieden met een noodbevel. Hij had meer informatie moeten inwinnen om te beoordelen of de situatie te beheersen was en of de conferentie met extra maatregelen toch door had kunnen gaan, bijvoorbeeld door meer politieagenten in te schakelen. De Afdeling bestuursrechtspraak volgt met dit oordeel een eerdere uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant dat het noodbevel van de burgemeester niet voldoende gemotiveerd was.

Vervolg

- De gevolgen van de uitspraak worden nader bestudeerd. De uitspraak zegt immers veel over de rol en de bewegingsruimte van Nederlandse burgemeesters.
- Mogelijke verzoeken om schadevergoeding worden in onderzoek gebracht bij de verzekeraar van de gemeente Veldhoven. In de risicoparagraaf van de begroting is rekening gehouden met deze uitspraak.

Communicatie en samenspraak

De Raad van State heeft een persbericht uitgedaan over deze uitspraak. De burgemeester van Veldhoven heeft daarop zijn reactie gegeven in de pers.

Bijlagen

Uitspraak Raad van State inzake Noodbevel bij Eritrese conferentie (21-08-2019)

Uitspraak 201806074/1/A3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2820
Datum uitspraak	21 augustus 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 april 2017 heeft de burgemeester van Veldhoven op grond van artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet bevolen de meerdaagse conferentie van Young Peoples Front for Democracy and Justice (YFPDJ) in het conferentiecentrum Koningshof te Veldhoven geen doorgang te laten vinden. Deze procedure betreft het verbieden van de door de stichting georganiseerde jaarlijkse conferentie van YFPDJ die van vrijdag 14 april 2017 tot en met 16 april 2017 zou plaatsvinden in het conferentiecentrum Koningshof te Veldhoven. YFPDJ is een aan de Eritrese regering gelieerde jongerenorganisatie. De stichting verwachtte tijdens de conferentie ruim 600 bezoekers, waaronder ambassadeurs van Eritrea en andere diplomaten.

Volledige tekst

201806074/1/A3.

Datum uitspraak: 21 augustus 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de burgemeester van Veldhoven,
 2. de stichting Nederlands Eritrees platform en anderen (hierna: de stichting en anderen),
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 14 juni 2018 in zaak nr. 17/2990 in het geding tussen:

de stichting en anderen

en

de burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 13 april 2017 heeft de burgemeester op grond van artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet bevolen de meerdaagse conferentie van Young Peoples Front for Democracy and Justice (YFPDJ) in het conferentiecentrum Koningshof te Veldhoven geen doorgang te laten vinden.

Bij besluit van 21 september 2017 heeft de burgemeester het door de stichting en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 juni 2018 heeft de rechtbank het door de stichting en anderen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 21 september 2017 vernietigd en het besluit van 13 april 2017 herroepen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld.

De stichting en anderen hebben incidenteel hoger beroep ingesteld.

De stichting en anderen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De burgemeester heeft een zienswijze ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 mei 2019, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door S.M. Terwindt en bijgestaan door mr. J.F.M. Wasser, advocaat te Eindhoven, en de stichting en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigden] en bijgestaan door mr. B.J.W. Walraven, advocaat te Rotterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De in deze uitspraak aangehaalde regelgeving is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

2. Deze procedure betreft het verbieden van de door de stichting georganiseerde jaarlijkse conferentie van YFPDJ die van vrijdag 14 april 2017 tot en met 16 april 2017 zou plaatsvinden in het conferentiecentrum Koningshof te Veldhoven. YFPDJ is een aan de Eritrese regering gelieerde jongerenorganisatie. Eén van de sprekers op deze bijeenkomst was de heer Ghebreab, een naaste adviseur van de president van Eritrea. De stichting verwachtte tijdens de conferentie ruim 600 bezoekers, waaronder ambassadeurs van Eritrea en andere diplomaten.

De conferentie en de komst van Ghebreab leidden tot aanzienlijke maatschappelijke en politieke aandacht, alsmede tot oproepen om te protesteren, met name vanuit het deel van de Eritrese gemeenschap dat gevlucht is vanwege het heersende regime. Op 13 april 2017 arriveerden conferentiebezoekers en demonstranten bij de Koningshof. Vanaf 16:00 uur op die dag ontstonden incidenten tussen demonstranten en de politie en tussen demonstranten en arriverende congresgangers. De demonstranten weigerden te voldoen aan het verzoek van de politie om naar aangewezen locaties te gaan. Zij verhinderden de toegang aan conferentiebezoekers, vielen arriverende congresgangers aan en probeerden het terrein van

de Koningshof te betreden. De politie moest hiertegen met de wapenstok en honden optreden. De ruim 120 aanwezige demonstranten weigerden gevolg te geven aan het bevel te vertrekken. Daarop zijn zij gearresteerd en naar het politiebureau gebracht met door de politie gevorderde passerende streekbussen.

Op grond van informatie die de burgemeester en de politie via verschillende kanalen, waaronder sociale media, hadden verkregen, verwachtte de burgemeester in de loop van het weekend een grote groep demonstranten van verschillende groeperingen. De burgemeester heeft op 13 april om 19:51 uur het noodbevel gegeven waarin hij de conferentie verbood.

Volgorde van bespreken van de hoger beroepsgronden.

3. De rechtbank heeft het beroep van de stichting en anderen gegrond verklaard vanwege een motiveringsgebrek in het noodbevel. Daartegen richt zich het hoger beroep van de burgemeester. De stichting en anderen hebben tegen de conclusie van de rechtbank geen gronden aangevoerd, maar richten hun hoger beroep tegen de afwijzing van hun betoog dat de burgemeester niet bevoegd was een noodbevel te geven.

De Afdeling ziet aanleiding het hoger beroep van de stichting en anderen eerst te behandelen, en daarna over te gaan tot behandeling van het hoger beroep van de burgemeester. Reden daarvoor is dat aan de beantwoording van de vraag of het bevel voldoende gemotiveerd was, logischerwijs voorafgaat de vraag of de burgemeester bevoegd was dat bevel te geven.

Was er sprake van ernstige wanordelijkheden of vrees daarvoor?

4. Het hoger beroep van de stichting en anderen richt zich tegen het oordeel van de rechtbank dat sprake was van ernstige wanordelijkheden dan wel van ernstige vrees voor zulke wanordelijkheden. Daarvoor is vereist dat het gaat om een situatie die structureel, gedurende langere tijd niet onder controle is en die niet in de hand gehouden kan worden. Daarvan was hier evenwel geen sprake. De demonstratie op 13 april 2017 was met 120 personen niet groot en de demonstratie bestond voornamelijk uit het roepen van leuzen en het omhoog houden van borden bij de ingang van de Koningshof. Er is weliswaar op de auto van een arriverende diplomaat geslagen, maar de inzittenden zijn niet belaagd en na opdracht van de politie daartoe werd de auto doorgelaten. Eén bezoeker van de conferentie werd geslagen, maar verder is er geen geweld gebruikt. Er was dus geen sprake van ernstige wanordelijkheden. Tussen twaalf over zeven en achttien over zeven zijn demonstranten door de geplaatste hekken gebroken en door de politie met wapenstok tegengehouden. Om éénentwintig over zeven was het weer rustig. Dit incident duurde dus slechts enkele minuten, waarna men weer in gesprek was. De demonstranten zijn vervolgens rustig en zonder verzet afgevoerd. Zij zijn alleen aangehouden omdat zij niet aan het bevel om te vertrekken voldeden. Van uit de hand lopen was derhalve geen sprake, aldus de stichting en anderen.

Ook van vrees voor ernstige wanordelijkheden was geen sprake. De melding van Eritrean Community Holland (hierna: ECHO) waar de burgemeester veel waarde aan hecht, betreft een bewuste dreiging van tegenstanders met als doel de conferentie te laten verbieden. De juistheid van het aantal aangekondigde demonstranten en de gevechtstraining die zij zouden hebben, wordt door de stichting en anderen betwist. In het stuk "Sfeerbeeld Eritreaconferentie Veldhoven" van 14 april 2017 van de Directie Analyse en Strategie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: de NCTV) staat dat het aantal verwachte demonstranten dat door ECHO wordt aangekondigd mogelijk was aangedikt. Bij eerdere demonstraties door ECHO bij conferenties zijn geen ongeregeldeheden

geweest. De NCTV heeft de burgemeester op 11 april 2017 meegedeeld dat er geen concrete dreiging van ordeverstoring bestond. Ook uit een informatieronde van de burgemeester bij verschillende asielzoekerscentra bleek niet van onrust onder Eritrese asielzoekers. De stichting en anderen stellen voorts dat onduidelijk is wat de "omgevingscan van sociale media" is die volgens de burgemeester de melding van ECHO zou bevestigen. Uit een logboek van de gemeente blijkt dat op 13 april 2017 om 19:30 uur een omgevingsanalyse is gedaan waaruit bleek dat alles rustig was. Gelet op de gang van zaken op 13 april 2017, waarbij wellicht enige schermutselingen hebben plaatsgevonden, maar waarbij de politie alles onder controle had en gelet op de ongeloofwaardigheid van de aangekondigde aantallen en aard van de demonstranten, was geen sprake van ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden, aldus de stichting.

4.1. Het criterium "ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden", neergelegd in artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet, impliceert naar zijn strekking dat aan de burgemeester beoordelingsruimte toekomt (zie bijvoorbeeld uitspraak van de Afdeling van 9 augustus 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AY5898](#)). De rechter dient te beoordelen of de burgemeester, op het moment dat hij het noodbevel uitvaardigde, in redelijkheid tot het oordeel kon komen dat sprake was van ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden. Bij deze toetsing dient te worden uitgegaan van de informatie die de burgemeester op dat moment ter beschikking kon staan.

4.2. Bij de ingangen van de Koningshof hebben op 13 april 2017 meerdere incidenten plaatsgevonden waarbij gepoogd is het terrein van de Koningshof te betreden door het doorbreken van hekken, waarbij tegen de politie geweld is gebruikt en demonstranten met geweldsmiddelen zijn teruggedrongen. Ook is door demonstranten tegen bezoekers van de conferentie geweld gebruikt. Op social media werden verhitte discussies gevoerd en werd opgeroepen om te komen demonstreren en werden aankondigingen gedaan van grote groepen demonstranten. Ook via andere kanalen kwamen berichten dat in de loop van het weekend grote aantallen demonstranten zouden komen. Onder andere was er een melding van ECHO, een stichting voor Eritreeërs in Nederland, dat grote aantallen tegenstanders van het Eritrese regime zouden komen demonstreren en dat de emoties vanwege de aanwezigheid van vertegenwoordigers van het Eritrese regime hoog zouden oplopen. ECHO stelde dat er risico bestond op gewelddadigheden en wees op het feit dat in Eritrea de dienstplicht geldt en de Eritrese demonstranten derhalve gevechtstraining hadden gehad.

De omgeving van de congreslocatie compliceert de beveiliging daarvan. De Koningshof beslaat een groot oppervlak dat niet afgesloten is met hekken en ligt aan een doorgaande weg. De locatie is daardoor lastig af te sluiten en te beveiligen. De komst van diplomaten en vertegenwoordigers van het Eritrese regime maakte de veiligheidssituatie nog complexer. Ook de aanwezigheid en verwachting van demonstranten uit verschillende kampen, die geen melding van een demonstratie hadden gedaan en waarmee dus geen contact was, maakte de beveiliging complex en het risico op ernstige wanordelijkheden groter.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester op basis van de hem ter beschikking staande informatie ten tijde van het noodbevel in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat sprake was van ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden, als bedoeld in artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet. Dat bij eerdere demonstraties van ECHO bij conferenties geen geweld was gebruikt, doet daaraan, gelet op de incidenten die zich op 13 april 2017 al hadden voorgedaan, niet af. Ook het feit dat zich, op het moment dat de burgemeester het noodbevel vaststelde, door de arrestatie van de demonstranten geen daadwerkelijke ernstige wanordelijkheden meer voordeden, doet aan dat oordeel niet af.

Het betoog van de stichting en anderen faalt.

Door de burgemeester bestreden deel van de uitspraak

5. De burgemeester richt zich tegen de overwegingen 6.3 tot en met 6.5 van de uitspraak van de rechtbank:

"6.3 De burgemeester kan en zal zich doorgaans bij zijn besluitvorming laten adviseren. Het staat hem in beginsel vrij daarbij groot gewicht toe te kennen aan adviezen van de politie. Dit neemt niet weg dat hij zich een eigen oordeel zal moeten vormen over de vraag of er redelijke alternatieven zijn voor het uitvaardigen van een noodbevel, en dat hij zijn besluit adequaat zal moeten kunnen motiveren. In dat kader zal hij zich binnen redelijke grenzen op de hoogte moeten stellen van het aantal politieagenten dat noodzakelijk is om eventuele wanordelijkheden te voorkomen of in goede banen te leiden, het aantal daartoe direct beschikbare agenten, de mogelijkheid van extra politie-inzet en het tijdsbestek waarbinnen die extra agenten ter plaatse kunnen zijn. Deze vragen zijn direct relevant om het advies te kunnen beoordelen en daarmee dus ook voor de eigen meningsvorming.

6.4 Uit het dossier en in het bijzonder uit het door de rechtbank afzonderlijk opgevraagde schriftelijke verslag van de hoorzitting van de bezwaarcommissie, blijkt dat de burgemeester aan de politie heeft gevraagd of de politie de veiligheid kon waarborgen voor de bezoekers van de conferentie en de demonstranten en dat die vraag met nee werd beantwoord. De vraag hoeveel politiepersoneel beschikbaar was, heeft de burgemeester echter niet gesteld. Zoals blijkt uit genoemd verslag achtte hij dit "geen relevante vraag (...) als bevoegd gezag, als opdrachtgever richting de politie". Ook anderszins is niet aannemelijk geworden, dat de burgemeester relevante vragen, zoals de hiervoor genoemde, heeft gesteld. De rechtbank wijst in dit verband op het door de burgemeester overgelegde verslag van de gesprekken die zijn gemachtigde op 6 oktober 2017 en 20 november 2017 heeft gevoerd met de teamchef van het basisteam De Kempen. Daarin staat (p. 3) dat niet concreet is gesproken over aantallen politiemensen en over de vraag of deze aantallen zouden kunnen worden geleverd. Verder blijkt uit het verslag (p. 2) dat de teamchef de burgemeester te verstaan heeft gegeven dat hij de toegezegde extra inzet van politieagenten boven die van het basisteam met de nodige realiteitszin moest bezien. Opschalen van inzet kost nu eenmaal tijd en de politie heeft landelijk gezien ook een bredere taak dan alleen het handhaven van de openbare orde in Veldhoven, aldus de teamchef. Naar het oordeel van de rechtbank had (ook) de opmerking van de teamchef over het realiteitsgehalte van de toezegging aanleiding voor de burgemeester moeten zijn voor het stellen van nadere vragen. Niet blijkt dat hij dat heeft gedaan. Op zitting is nog opgemerkt dat de extra politieagenten uit Friesland zouden moeten komen, maar dat standpunt is door eisers bestreden, en vindt geen steun in het dossier. Dat het stellen van nadere vragen door de burgemeester op grond van de hectische situatie en/of tijdsdruk niet mogelijk zou zijn, is niet aannemelijk gemaakt. Dat geen nadere vragen zijn gesteld, klemt eens te meer nu er van de zijde van de deelnemers van de conferentie geen wanordelijkheden te verwachten waren, maar de (dreigende) wanordelijkheden uitgingen van de te verwachten demonstranten.

6.5 Gelet op het voorgaande heeft de burgemeester zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er geen alternatieven waren voor het uitvaardigen van het noodbevel en heeft hij dus niet kunnen oordelen dat sprake was van een bestuurlijke noodsituatie. Het noodbevel is daarom onvoldoende gemotiveerd. De beroepsgrond slaagt."

Mocht de burgemeester het noodbevel geven?

6. De burgemeester betoogt dat de rechtbank de toepassing van de noodbevelsbevoegdheid niet met de vereiste terughoudendheid heeft getoetst. Omdat de burgemeester beslissingsruimte heeft en het een complexe situatie betrof had de rechtbank zich in haar toetsing terughoudender moeten opstellen dan zij heeft gedaan.

De burgemeester betoogt en heeft ter zitting toegelicht dat een vergewisplicht als bedoeld in artikel 3:9 van de Awb wellicht niet van toepassing is op het advies van de politie aan hem om een noodbevel te geven, maar deze plicht op een dergelijk advies wel analoog van toepassing is. Hij hoefde zich er daarom slechts van te vergewissen of het advies op juiste wijze tot stand is gekomen. Gelet op de taak, de ervaring en de kennis van de politie mocht hij ervan uitgaan dat de verstrekte adviezen zorgvuldig tot stand zijn gekomen en heeft de controle van de adviezen daarom een marginaal karakter. De burgemeester had geen reden om te twijfelen aan het advies van de politie dat een noodbevel nodig was. Hij stelt dat hij zich zelf een oordeel heeft gevormd over de noodzaak van het noodbevel door voortdurend overleg te hebben met de politie in de aanloop naar het noodbevel en dat hij informatie kreeg over de actuele ontwikkelingen ter plaatse en over de te verwachten ontwikkelingen. Daaruit kwam naar voren dat onduidelijkheid bestond over achtergrond en aantal van de congresbezoekers, demonstranten en tegendemonstranten en over de tijdstippen waarop en de locaties waar zij zouden arriveren. Ook was onduidelijk hoe zij zich zouden gedragen. De demonstraties waren niet gemeld. De organisatie van het congres had vooraf geen overleg met de politie gezocht, zodat geen voorbereidende maatregelen konden worden genomen. Er was geen vertrouwen op een ordelijk verloop de volgende dagen vanwege de wanordelijkheden van die dag en de informatie die via verschillende kanalen binnen kwam over nog te verwachten demonstranten. Het was echter duidelijk dat het basisteam van de politie niet voldoende was om de veiligheid bij het conferentieoord te garanderen. Onder andere kwam een melding binnen van ECHO die waarschuwde voor escalatie en geweld. Dat aan het begin van de avond demonstranten door de hekken waren gebroken en meer dan 120 demonstranten waren gearresteerd en met ter plaatse gevorderde streekbussen werden afgevoerd, bevestigde het beeld dat de aanwezige politie niet tegen grotere wanordelijkheden was opgewassen. Het was de burgemeester op grond van mededelingen van de politiechef duidelijk dat opschalen, ondanks toezeggingen van extra capaciteit, tijd zou kosten en dat daardoor de ongeregelde heden niet konden worden voorkomen. De rechtbank heeft onvoldoende rekening gehouden met de specifieke omstandigheden en de tijdsdruk waaronder het noodbevel is gegeven.

Gelet op de onduidelijkheid, de ongrijpbaarheid van de aantallen en de aard van de demonstranten, de mogelijke dreiging die van hen uitging en de korte termijn waarbinnen de besluitvorming diende plaats te vinden, mocht de burgemeester derhalve een noodbevel geven, aldus de burgemeester.

6.1. De stichting en anderen betogen dat de burgemeester het recht van vergadering neergelegd in artikel 9 van de Grondwet en artikel 11 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) had moeten beschermen en zorg had moeten dragen voor het doorgaan van de conferentie. De rechtbank heeft terecht geconcludeerd dat de burgemeester onvoldoende heeft onderzocht of dat mogelijk was. De stichting betoogt dat er geen bestuurlijke overmachtssituatie bestond en daarom geen noodbevel mocht worden uitgevaardigd. Er is te veel waarde gehecht aan de brief van ECHO. De NCTV zag voorafgaand aan de conferentie ook geen risico. De burgemeester heeft de verschillende scenario's niet voldoende besproken met de politie en daarom ten onrechte geconcludeerd dat hij niet anders kon dan een noodbevel geven. Hij had ook de demonstratie kunnen verbieden en een noodverordening kunnen vaststellen. Een

concept van een dergelijke verordening lag al klaar, dus tijdsdruk kon geen reden zijn voor het afzien van deze maatregelen, aldus de stichting en anderen.

6.2. In de geschiedenis van totstandkoming van artikel 175 van de Gemeentewet staat:

"De bevoegdheid van de burgemeester krachtens de artikelen 174 en 175 is derhalve gebonden door de belangen waarop hij zijn maatregelen richt. Bepalend is met andere woorden het oogmerk dat hij heeft met zijn bevelen of voorschriften. Dat oogmerk dient te zijn: de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden en niet de inhoud van bij voorbeeld een geschrift. [...] Het criterium is derhalve het oogmerk van de burgemeester, het belang dat hij wil dienen. Daarbij kan zich het geval voldoen dat hij (ernstige) wanordelijkheden vreest en dat in redelijkheid ook mag doen, op grond van de weerstanden of de agressie die het onderwerp van een demonstratie of de inhoud van geschriften bij het publiek of bepaalde groepen oproept. In dergelijke gevallen zal de burgemeester zich tot taak moeten stellen die uitingen te beschermen tegen het vijandige publiek. Hij mag die uitingen in principe niet verbieden of beëindigen wegens de weerstanden. De politie en de justitie hebben de taak strafbare uitingen op te sporen, te beëindigen en te vervolgen. Indien de burgemeester evenwel, gelet op de ernst van de te vrezen wanordelijkheden, in redelijkheid kan menen dat hij met de hem ter beschikking staande middelen die situatie niet kan beheersen, mag hij de uitingen, waartegen een vijandig publiek zich richt of naar verwachting zal richten, verbieden" (Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, blz. 100).

6.3. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 175 van de Gemeentewet en uit de aard van het grondrecht van vergadering, verankerd in artikel 9 van de Grondwet en artikel 11 van het EVRM, volgt, dat de burgemeester de bescherming van dit grondrecht als uitgangspunt moet nemen bij de afweging of hij een bevel geeft tot het verbieden van een conferentie zoals hier in het geding. Dat geldt ook als de vergadering onderwerpen betreft die bij anderen weerstand of agressie oproepen: hij mag deze in beginsel niet verbieden of beëindigen wegens de verwachte weerstand. Zie in dit verband de arresten van het Europees Hof voor de rechten van de Mens van 21 juni 1988, Plattform Ärtzte für das Leben tegen Oostenrijk, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUD001012682, r.o. 32, van 29 juni 2006, Öllinger tegen Oostenrijk, ECLI:CE:ECHR:2006:0629JUD007690001, r.o. 48 en 49 en van 7 februari 2017, Lashmankin e.a. tegen Rusland, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, r.o. 425. De burgemeester mag alleen overgaan tot het verbieden of beëindigen van een vergadering als hier in het geding als hij, gelet op de ernst van de te vrezen wanordelijkheden, in redelijkheid kan oordelen dat hij die situatie, ook met de hem ter beschikking staande middelen niet kan beheersen. Tot de hem ter beschikking staande middelen moeten ook worden gerekend de middelen die hem redelijkerwijs binnen de vereiste termijn ter beschikking kunnen worden gesteld. Gelet op het te hanteren uitgangspunt moeten hoge eisen worden gesteld aan de zorgvuldigheid waarmee een dergelijk besluit tot beperking van het grondrecht wordt voorbereid en genomen, de inzichtelijkheid van dit besluit en de draagkracht van de motivering van dat besluit. Dit vergt van de burgemeester dat hij zich grondig informeert over de mogelijkheden om het recht van vergadering te beschermen en dat hij slechts in uitzonderlijke gevallen, waarin sprake is van bestuurlijke overmacht, mag overgaan tot het verbieden van een vergadering als hier aan de orde. De rechtbank heeft terecht getoetst of de burgemeester aan deze voorwaarden heeft voldaan.

De rechtbank heeft terecht geconcludeerd dat uit het dossier niet blijkt dat de burgemeester zich voldoende heeft geïnformeerd. Hoewel aan een advies van de politie in het kader van het beschermen van de openbare orde zwaarwegend gewicht mag worden toegekend, dient de burgemeester een eigen, zorgvuldig voorbereide en draagkrachtig gemotiveerde afweging

te maken. De rechtbank constateert terecht dat de burgemeester niet heeft doorgevraagd wat er nodig was om de conferentie te kunnen laten doorgaan. De burgemeester heeft niet gevraagd welke aanvullende maatregelen nodig waren, waaronder het benodigde aantal extra agenten, en op welke termijn deze beschikbaar konden zijn. Gelet op het ontbreken van deze informatie heeft hij zich geen goed oordeel kunnen vormen over de vraag of hij de situatie met de hem ter beschikking staande middelen kon beheersen. De tijdsdruk en de complexe beveiligingssituatie stonden niet in de weg aan het inwinnen van deze inlichtingen. De rechtbank heeft derhalve terecht geconcludeerd dat het noodbevel niet voldoende is gemotiveerd.

Het betoog faalt.

Slotsom

7. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

8. De burgemeester dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank;

II. veroordeelt de burgemeester van Veldhoven tot vergoeding van bij de stichting Nederlands Eritrees platform en anderen in verband met de behandeling van het hoger beroep van de burgemeester van Veldhoven opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van de burgemeester van Veldhoven een griffierecht van € 508,00 (zegge: vijfhonderdacht euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. D.A.C. Slump en mr. B.P. Vermeulen, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Rietberg, griffier.

w.g. Borman w.g. Rietberg
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 augustus 2019

725.

Bijlage

Gemeentewet

Artikel 175

1 In geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.

[...]

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.

EVRM

Artikel 11

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.

Awb

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 3:5

1. In deze afdeling wordt verstaan onder adviseur: een persoon of college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan.

2. [...]

Artikel 3:9

Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Politiewet

Artikel 3

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.