

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:3223

Datum uitspraak

9 november 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 2 september 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Beek de [familie van bewoner B] onder aanzegging van bestuursdwang gelast de op de groenvoorziening nabij de woonwagenlocatie Burgemeester Visscherstraat in Spaubeek gestalde caravans en andere zaken te verwijderen en verwijderd te houden. In oktober 2018 heeft een groep woonwagenbewoners, waaronder [bewoner A] en [bewoner B], op de parkeerplaats van een sportcomplex in Beek gedemonstreerd door onder meer diverse caravans te plaatsen. Zij wilden daarmee aandacht vragen voor het gebrek aan standplaatsen voor woonwagens. Het college heeft de woonwagenbewoners in de gemeente geïnformeerd dat het een onderzoek zal uitvoeren naar de behoefte aan standplaatsen voor woonwagens en dat vervolgens een beslissing zal worden genomen over hoe om te gaan met die behoefte. Vervolgens is de demonstratie beëindigd en zijn de caravans verwijderd. Bij brief van 18 juni 2019 heeft het college aan de familie [bewoner B] laten weten dat het stallen van de caravans op de groenstrook volgens het bestemmingsplan niet is toegestaan.

Volledige tekst

202004302/1/A3.

Datum uitspraak: 9 november 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de burgemeester van Beek,

2. het college van burgemeester en wethouders van Beek,

appellanten,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg (hierna: de rechtbank) van 24 juni 2020 in zaken nrs. 19/3306, 20/303, 19/3316 en 20/304 in het geding tussen:

[bewoner A] en [bewoner B], beiden wonend dan wel verblijvend te Spaubeek, gemeente Beek,

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 2 september 2019 heeft het college de [familie van bewoner B] onder aanzegging van bestuursdwang gelast de op de groenvoorziening nabij de woonwagenlocatie Burgemeester Visscherstraat in Spaubeek gestalde caravans en andere zaken te verwijderen en verwijderd te houden.

Bij besluit van 26 november 2019 heeft het college de door [bewoner A] en [bewoner B] tegen het besluit van 2 september 2019 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 juni 2020 heeft de rechtbank, voor zover nu nog van belang, de door [bewoner A] en [bewoner B] tegen het besluit van 26 november 2019 ingestelde beroepen gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, de burgemeester (lees: het college) opgedragen om met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen en het besluit van 2 september 2019 bij wijze van voorlopige voorziening geschorst tot zes weken na bekendmaking van het nieuwe besluit op bezwaar. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de burgemeester en het college hoger beroep ingesteld.

[bewoner A] en [bewoner B] hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 10 maart 2021 heeft het college de bezwaren van [bewoner A] en [bewoner B] tegen het besluit van 2 september 2019 opnieuw ongegrond verklaard en de begunstigingstermijn verlengd tot 1 juli 2021.

[bewoner A] en [bewoner B] hebben gronden ingediend tegen het besluit van 10 maart 2021.

Het college en de burgemeester hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[bewoner A] en [bewoner B] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 april 2021, waar de burgemeester en het college, vertegenwoordigd door mr. P.H. de Jonge, bijgestaan door mr. R.J.J.M.M. Metsemakers, advocaat te Venlo, en [bewoner A] en [bewoner B], bijgestaan door mr. B.H.A. Augustin, advocaat te Maastricht, zijn verschenen.

Overwegingen

Regelgeving

1. De relevante bepalingen uit het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), de Grondwet (hierna: Gw) en de Wet openbare

manifestaties (hierna: Wom) zijn opgenomen in een bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. In oktober 2018 heeft een groep woonwagenbewoners, waaronder [bewoner A] en [bewoner B], op de parkeerplaats van een sportcomplex in Beek gedemonstreerd door onder meer diverse caravans te plaatsen. Zij wilden daarmee aandacht vragen voor het gebrek aan standplaatsen voor woonwagens. Het college heeft de woonwagenbewoners in de gemeente geïnformeerd dat het een onderzoek zal uitvoeren naar de behoefte aan standplaatsen voor woonwagens en dat vervolgens een beslissing zal worden genomen over hoe om te gaan met die behoefte. Vervolgens is de demonstratie beëindigd en zijn de caravans verwijderd.

3. Vervolgens hebben [bewoner A] en [bewoner B] eind oktober 2018 caravans geplaatst op een gemeentelijke groenstrook in de nabijheid van de woonwagenlocatie aan de Burgemeester Visscherstraat in Spaubeek.

4. Bij brief van 18 juni 2019 heeft het college aan de familie [bewoner B] laten weten dat het stallen van de caravans op de groenstrook volgens het bestemmingsplan niet is toegestaan. Het college heeft laten weten dat de caravans daar bij wijze van uitzondering mochten blijven staan tot de vervanging van de woonwagen van de moeder van [bewoner B] zou zijn afgerond. Het heeft verder laten weten dat de groenstrook daarna niet langer mocht worden gebruikt voor het plaatsen van caravans en heeft aangekondigd handhavend te zullen optreden als dit verbod zou worden overtreden.

Nadat de woonwagen van de moeder van [bewoner B] was vervangen, hebben [bewoner A] en [bewoner B] op 28 augustus 2019 de gelegenheid gekregen om de groenstrook voor 1 september 2019 vrij te maken.

Besluiten van het college

5. Omdat de caravans op 1 september 2019 nog niet waren verwijderd, heeft het college de familie [bewoner B] bij het besluit van 2 september 2019 gelast om uiterlijk op 9 september 2019 de op de groenstrook geplaatste caravans en andere zaken te verwijderen en deze verwijderd te houden. Het college heeft hieraan ten grondslag gelegd dat [bewoner A] en [bewoner B] met het plaatsen van de caravans artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) overtreden. Op grond van deze bepaling is het verboden zonder een daartoe vereiste omgevingsvergunning gronden te gebruiken in strijd met het bestemmingsplan.

6. In hun bezwaarschriften tegen dit besluit hebben [bewoner A] en [bewoner B] met terugwerkende kracht een kennisgeving gedaan van een betoging op de groenstrook die op 29 augustus 2019 is aangevangen. Zij hebben aangevoerd dat het plaatsen van de caravans deel uitmaakt van de betoging.

7. Naar aanleiding van deze kennisgeving heeft de burgemeester bij besluit van 30 oktober 2019 een beperking verbonden aan de betoging. Deze beperking is gebaseerd op artikel 5, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom) en houdt in dat het uitdragen van openbare gedachten, gevoelens en overtuigingen middels spandoeken mogelijk blijft, maar dat de illegaal op het grasveld aanwezige caravans moeten worden verwijderd. Volgens de burgemeester is deze beperking nodig ter bescherming van de in artikel 2 van de Wom vermelde belangen, namelijk ter bescherming van de gezondheid van de bewoners van de caravans, ter bescherming van de verkeersveiligheid en ter voorkoming van verdere

wanordelijkheden.

8. Bij het besluit van 26 november 2019 heeft het college de bezwaren van [bewoner A] en [bewoner B] tegen het besluit van 2 september 2019 ongegrond verklaard. Het heeft zijn standpunt gehandhaafd dat [bewoner A] en [bewoner B] het gebruiksverbod van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo overtreden. Het college is daarom bevoegd om handhavend op te treden. Het college heeft [bewoner A] en [bewoner B] niet gevolgd in hun betoog dat handhavend optreden onevenredig is en dat het college daarom daarvan moet afzien. Dat de caravans deel uitmaken van een betoging, is hiervoor, anders dan [bewoner A] en [bewoner B] hebben aangevoerd, geen reden. Ter onderbouwing van dit standpunt heeft het college gewezen op de hiervoor weergegeven beperking die de burgemeester aan de betoging heeft gesteld. Gelet op die beperking waren er volgens het college geen bijzondere omstandigheden die noopten tot het afzien van handhavend optreden.

9. Bij besluit van 12 oktober 2020 heeft de burgemeester de bezwaren van [bewoner A] en [bewoner B] tegen het besluit van 30 oktober 2019 ongegrond verklaard. De burgemeester heeft zich op het standpunt gesteld dat het kampement op de groenstrook het karakter van een betoging heeft verloren.

Aangevallen uitspraak

10. De rechtbank heeft overwogen dat sprake is van een betoging in de zin van artikel 9 van de Gw. [bewoner A] en [bewoner B] hebben een gemeenschappelijk standpunt, namelijk het vragen van aandacht voor het gebrek aan woonwagenstandplaatsen. Zij benadrukken dit door het plaatsen van caravans en het ophangen van spandoeken. Ook vragen ze hiervoor aandacht in de media. Zij doen dit vanaf 29 augustus 2019. Vaststaat dat voor de betoging geen einddatum is voorzien en dat in zoverre kan worden gesproken van een betoging met een permanent karakter. Op zichzelf is het juist dat [bewoner A] en [bewoner B] op een bepaald moment hun punt hebben gemaakt en dat dan de betoging eindigt. Dat is echter pas het geval op het moment dat er geen daadwerkelijke handelingen meer worden verricht om een gemeenschappelijk standpunt uit te dragen. Het college heeft in het geheel niet aangetoond dat de gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt door een afname van het aantal aan de betoging gerelateerde activiteiten. Ook ten tijde van het besluit van 26 november 2019 was daarom sprake van een betoging.

De rechtbank heeft verder overwogen dat de last onder bestuursdwang eigenlijk strekt tot een verbod op betoging in de vorm die [bewoner A] en [bewoner B] hebben gekozen. Op grond van artikel 5, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wom kan een betoging slechts worden verboden indien een van de in artikel 2 vermelde belangen dat vordert. Nu in het besluit van 26 november 2019 in het geheel niet is ingegaan op die belangen, is de motivering van dat besluit gebrekkig.

Het in strijd met het bestemmingsplan permanent bezetten van de openbare groenstrook heeft wel elementen van feitelijke dwang, maar deze elementen zijn niet overheersend. [bewoner A] en [bewoner B] hebben ter zitting uitdrukkelijk te kennen gegeven dat ze geen standplaatsen beogen op de desbetreffende locatie. Zij vinden het tijdsbestek waarbinnen concrete maatregelen te verwachten zijn dermate lang en onzeker, dat het belangrijk is voortdurende aandacht te vragen voor het tekort aan standplaatsen in de gemeente Beek. Als het college een andere plaats aanwijst waar zij hun betoging op gelijke wijze kunnen voortzetten, stemmen zij daarmee in. Gelet hierop gaat het recht op betoging van [bewoner A] en [bewoner B] vóór de strijd met het bestemmingsplan.

De rechtbank heeft het besluit van 26 november 2019 vernietigd en de burgemeester

opgedragen om een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak.
Hoger beroepen van het college en de burgemeester

Wie moet een nieuw besluit nemen naar aanleiding van de aangevallen uitspraak?

11. De rechtbank heeft het besluit van het college van 26 november 2019 vernietigd. Zij heeft vervolgens de burgemeester opgedragen een nieuw besluit te nemen op de door [bewoner A] en [bewoner B] gemaakte bezwaren. De Afdeling gaat er van uit dat dit een verschrijving is. Zoals de burgemeester en het college hebben aangevoerd, moet het college op die bezwaren beslissen, aangezien die bezwaren zijn gericht tegen het besluit van 2 september 2019, dat is genomen door het college.

Betoging?

12. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat sprake was van een betoging in de zin van artikel 9 van de Gw. Volgens het college hebben [bewoner A] en [bewoner B] de caravans op de groenstrook geplaatst om daar permanent te verblijven of wonen. Voor zover zij de groenstrook op enig moment al hebben gebruikt voor een betoging, was daar in elk geval op 26 november 2019 - toen het college het besluit op bezwaar nam - geen sprake meer van.

12.1. In het hiervoor vermelde besluit van 30 oktober 2019 heeft de burgemeester beperkingen gesteld aan de betoging van [bewoner A] en [bewoner B]. In dat besluit stelde de burgemeester zich dus op het standpunt dat sprake was van een betoging. In het besluit op bezwaar van 26 november 2019 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het geen reden ziet om af te zien van handhaving, omdat de burgemeester beperkingen heeft gesteld aan de betoging. Ook het college stelde zich dus op het standpunt dat sprake was van een betoging. [bewoner A] en [bewoner B] betogen terecht dat het college zich niet voor het eerst in hoger beroep op het standpunt kan stellen dat op 26 november 2019 geen sprake was van een betoging.

Het betoog faalt.

Had het college moeten ingaan op de in artikel 2 van de Wom vermelde belangen?

13. Voor zover de rechtbank wel moet worden gevolgd in het oordeel dat ten tijde van het besluit van 26 november 2019 sprake was van een betoging in de zin van artikel 9 van de Gw, betoogt het college dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het had moeten motiveren waarom de in artikel 2 van de Wom vermelde belangen een beperking van de betoging vorderen. Het voert aan dat het feit dat het door artikel 9 van de Gw gewaarborgde recht tot betoging in het geding zou kunnen zijn, nog niet betekent dat het in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo neergelegde gebruiksverbod ter zijde moet worden gesteld. Het college verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 22 juni 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1724](#).

13.1. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Gw wordt het recht tot vergadering en betoging erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

Ingevolge het tweede lid kan de wet regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Ingevolge artikel 2 van de Wom kunnen de bij of krachtens de bepalingen uit paragraaf II aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, slechts worden

aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

13.2. In de door het college aangehaalde uitspraak van 22 juni 2016 heeft de Afdeling overwogen dat het in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo opgenomen gebruiksverbod niet is gericht op regeling van de inhoud van het door artikel 9 van de Gw beschermde recht op betoging. Dat dit verbod in dit geval wel als neveneffect heeft dat [bewoner A] en [bewoner B] de door hen gemelde betoging niet op de groenstrook mogen voortzetten, betekent, zoals het college terecht aanvoert, niet zonder meer dat sprake is van een beperking van het door artikel 9 van de Gw beschermde recht op betoging. Een redelijke uitleg van deze bepaling brengt met zich dat degenen die dit recht uitoefenen daarbij onderworpen zijn aan algemene bepalingen zoals artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, op voorwaarde dat dit niet tot gevolg heeft dat van het grondrecht geen gebruik van betekenis overblijft (zie de hiervoor vermelde uitspraak van 22 juni 2016).

13.3. Wat de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 22 juni 2016 kan in dit geval echter hoe dan ook niet afdoen aan de juistheid van het oordeel van de rechtbank dat het college ten onrechte in het geheel niet is ingegaan op de in artikel 2 van de Wom vermelde belangen. Zoals hiervoor al is vermeld, heeft het college zijn standpunt dat er geen reden was om af te zien van handhaving, uitsluitend gebaseerd op het besluit van de burgemeester van 30 oktober 2019. Daarin heeft de burgemeester een beperking gesteld aan de betoging ter bescherming van de in artikel 2 van de Wom vermelde belangen. [bewoner A] en [bewoner B] hebben tijdens de hoorzitting van 11 november 2019 betoogd dat dit standpunt van het college ondeugdelijk is gemotiveerd. Zij hebben gemotiveerd aangevoerd dat de door de burgemeester vermelde belangen in hun geval geen reden vormen voor de beperking van hun betogingsrecht. Zij hebben daarbij aangekondigd dat zij dit ook zullen aanvoeren in een bezwaarschrift tegen het besluit van de burgemeester. Uit het dossier blijkt dat zij dit ook hebben gedaan. Het college had ofwel moeten wachten tot de burgemeester op dat bezwaarschrift had beslist, ofwel zelf moeten motiveren waarom het betoog van [bewoner A] en [bewoner B] niet leidt tot een ander besluit dan het besluit van 2 september 2019.

Het betoog slaagt niet.

14. De hoger beroepen zijn ongegrond.

Beroep tegen het besluit van het college van 10 maart 2021

15. Omdat de rechtbank het besluit op bezwaar van 26 november 2019 heeft vernietigd, heeft het college bij het besluit van 10 maart 2021 opnieuw beslist op de bezwaren van [bewoner A] en [bewoner B]. Op grond van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht is van rechtswege een beroep ontstaan tegen dit besluit.

16. Bij het besluit van 10 maart 2021 heeft het college de bezwaren van [bewoner A] en [bewoner B] tegen het besluit van 2 september 2019 opnieuw ongegrond verklaard. Het college deelt het standpunt van de burgemeester in het besluit van 12 oktober 2020 dat niet langer sprake is van een betoging. Hieraan heeft het college ten grondslag gelegd dat [bewoner A] en [bewoner B] permanent wonen in de caravans en dat zij een apart gedeelte van de groenstrook hebben ingericht voor het houden van diverse dieren. Het college heeft dit afgeleid uit luchtfoto's van 4 april 2019 en 14 maart 2020, verslagen van hoorzittingen en de processen-verbaal van bevindingen van toezichthouders die de groenstrook hebben bezocht op 14, 17 en 24 augustus 2020, 11 november 2020 en 5 februari 2021. Volgens het college is de gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond geraakt. Dat [bewoner A] en [bewoner B] de caravans tussen september en november 2020 hadden verwijderd en dat

zij op sommige momenten ook spandoeken hadden opgehangen, maakt geen verschil. Ter onderbouwing van zijn standpunt verwijst het college naar de uitspraak van de Afdeling van 27 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3174](#), over het samenwerkingsverband 'Occupy Den Haag' (hierna: Occupy Den Haag).

17. [bewoner A] en [bewoner B] betogen dat het college ten onrechte de situatie op 10 maart 2021 heeft beoordeeld. Het had moeten beoordelen of sprake was van een betoging op 29 november 2019, toen het college het eerste besluit op bezwaar nam. Zij voeren aan dat zij anders niet de mogelijkheid hebben om het standpunt van de burgemeester over de betoging in twee instanties te laten toetsen.

17.1. Een besluit op bezwaar moet in beginsel worden genomen op basis van de actuele feiten en omstandigheden. Dat het college de actuele feiten omstandigheden heeft beoordeeld, belet [bewoner A] en [bewoner B] niet om het besluit van de burgemeester van 12 oktober 2020 in beroep en hoger beroep te bestrijden.

Alleen al daarom slaagt het betoog niet.

18. [bewoner A] en [bewoner B] betogen dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat niet langer sprake is van een betoging. Het kampement van Occupy Den Haag waar het college naar heeft verwezen, verschilt wezenlijk van hun situatie. Dat kampement stond er voor onbepaalde tijd en werd steeds uitgebreid. Als gevolg van het kampement waren publieke voorzieningen bovendien niet meer toegankelijk. Daarnaast werden in het geval Occupy Den Haag de afspraken met de burgemeester niet nageleefd. Zij wijzen er verder op dat de caravans die zij hebben geplaatst bij uitstek onderdeel uitmaken van de Sintercultuur, terwijl de tenten in het geval van Occupy Den Haag niet meer waren dan een slaapplek. In het nader stuk hebben zij aangevoerd dat zij hun standpunten ook op andere plekken in de gemeente naar voren brengen en dat de buurt achter de betoging staat.

18.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 25 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:899](#)) 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 Gw (Kamerstukken II 1987/88, 19 427, nr. 3, blz. 8). Voor de beoordeling wat moet worden verstaan onder een manifestatie als bedoeld in de Wom moet daarom aansluiting worden gezocht bij het begrip 'betoging'. Bij een betoging gaat het blijken de geschiedenis van artikel 9 van de Gw en van de Wom om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten en wensen op politiek of maatschappelijk gebied. Het uitdragen van een gemeenschappelijke mening door de deelnemers is daarbij een bepalend element (Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 39 en Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, blz. 32-33; Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, blz. 15). Acties die niet, of niet primair, het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben, maar waarbij andere elementen, zoals bijvoorbeeld feitelijke dwang, overheersen, zijn geen betogingen in de hier bedoelde zin. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij blokkades van wegen en waterwegen, samenscholingen en volksoplopen (Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, blz. 33; Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, blz. 8).

In de door het college aangehaalde uitspraak van 27 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3174](#), heeft de Afdeling overwogen dat een manifestatie in de vorm van een kampement gericht op het uiten van een visie op politiek of maatschappelijk gebied, in beginsel kan worden aangemerkt als een betoging in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Gw en van de Wom. Het voor langere en potentieel onbeperkte duur bezetten van de publieke ruimte met een kampement, waarbij de hoedanigheid van een gemeenschappelijke meningsuiting op de

achtergrond is geraakt, draagt echter niet langer het karakter van een betoging in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Gw en van de Wom.

18.2. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het kampement ten tijde van het besluit van 10 maart 2021 het karakter van een betoging in de zin van artikel 9 van de Gw had verloren. Voor dit oordeel is van belang dat het college uit de processen-verbaal van bevindingen van de toezichthouders en de luchtfoto's van 4 april 2019 en 14 maart 2020 heeft mogen afleiden dat [bewoner A] en [bewoner B] de caravans en de groenstrook gebruikten voor permanente bewoning. Dat de caravans bij uitstek onderdeel uitmaken van de Sinticultuur, kan hierin geen verandering brengen. Ook het feit dat [bewoner A] en [bewoner B] spandoeken hebben opgehangen op de groenstrook en hun standpunten daarnaast op andere locaties in de gemeente Beek uitdragen, kan niet wegnemen dat zij de caravans en de groenstrook gebruikten voor permanente bewoning. Daarmee dienden de caravans als woning en dus niet langer alleen als symbool om aandacht te vragen voor het tekort aan standplaatsen. Hierdoor is het in het openbaar uiten van gedachten, gevoelens en overtuigingen met de caravans op de achtergrond geraakt. Daarbij is naar het oordeel van de Afdeling van belang dat [bewoner A] en [bewoner B] de caravans op de groenstrook op 10 maart 2021 al ongeveer zestien maanden hebben kunnen gebruiken om hun meningen en standpunten aan het publiek kenbaar te maken en dat zij niet een concrete datum hebben genoemd waarop zij de caravans zouden verwijderen. De stellingen dat zij de toegang tot publieke voorzieningen niet hebben belet, geen afspraken met de burgemeester hebben geschonden en dat buurtbewoners achter de betoging staan, kunnen, wat ook zij van de juistheid van die stellingen, er niet toe leiden dat het stallen van de caravans alsnog als een betoging moet worden aangemerkt.

Voor zover [bewoner A] en [bewoner B] daarnaast een beroep hebben gedaan op het recht op vreedzame vergadering ('peaceful assembly') als neergelegd in artikel 11, eerste lid, van het EVRM, overweegt de Afdeling dat dit hen niet kan baten. Daargelaten of een meer dan zestien maanden durend kampement nog kan worden aangemerkt als een vreedzame vergadering als bedoeld in dat artikel, kan in dit geval - mede in het licht van het tijdsverloop, dat voldoende ruimte heeft geboden om de visie van [bewoner A] en [bewoner B] voor het voetlicht te brengen - in redelijkheid aangenomen worden dat beëindiging van het kampement ter voorkoming van wanordelijkheden ('the prevention of disorder') en ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen in de zin van artikel 11, tweede lid, van het EVRM gerechtvaardigd is. In dit verband verwijst de Afdeling naar de uitspraak van de Afdeling van 14 juli 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BN1135](#), overwegingen 2.5 en 2.12.2, en de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 21 april 2016 inzake Ivanova en Cherkezov tegen Bulgarije, [ECLI:CE:ECHR:2016:0421JUD004657715](#), § 51, van 9 april 2002 inzake Cisse tegen Frankrijk, [ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699](#), § 52 en van 20 februari 2014 inzake Nosov tegen Rusland, [ECLI:CE:ECHR:2014:0220JUD000911704](#), §§ 58 en 60.

Het betoog slaagt niet.

19. Het beroep is ongegrond.

Redelijke termijn

20. [bewoner A] en [bewoner B] hebben verzocht om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM.

20.1. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (onder meer uitspraak van 29 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:188](#)) vangt de redelijke termijn in beginsel aan op het moment waarop het

bestuursorgaan het bezwaarschrift heeft ontvangen. De behandeling van het bezwaar mag ten hoogste een half jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar duren. Indien pas bij de Afdeling een beroep op schending van de redelijke termijn wordt gedaan, zoals in dit geval, wordt de vraag of de redelijke termijn is overschreden beoordeeld naar de stand van de zaak op het moment van de uitspraak van de Afdeling, waarbij de duur van de totale procedure in ogenschouw wordt genomen. Hierbij geldt dat de redelijke termijn in beginsel niet is overschreden als de procedure in haar geheel niet langer dan vier jaar heeft geduurd.

20.2. [bewoner A] en [bewoner B] hebben op 4 en 9 september 2019 bezwaar gemaakt tegen het besluit van 2 september 2019. Het college heeft de bezwaarschriften ontvangen op 4 en 9 september 2019. Vanaf de ontvangst van de bezwaarschriften tot aan de datum van deze uitspraak van de Afdeling zijn drie jaren en twee maanden verstreken. Dat betekent dat de redelijke termijn van vier jaar niet is overschreden.

Het betoog slaagt niet.

Slotoverwegingen

21. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd, voor zover aangevallen. Het beroep tegen het besluit van 10 maart 2021 is ongegrond.

21.1. Omdat het hoger beroep van het college ongegrond is, moet het de proceskosten vergoeden die [bewoner A] en [bewoner B] in hoger beroep hebben gemaakt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Beek van 10 maart 2021 ongegrond;

III. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Beek tot vergoeding van bij [bewoner A] en [bewoner B] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Beek een griffierecht van € 532,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. A.W.M. Bijloos, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. H. Herweijer, griffier.

w.g. Bijloos
voorzitter

w.g. Herweijer
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 november 2022.

640-753

BIJLAGE

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

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.

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.

Artikel 6

De burgemeester kan tijdens een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging aanwijzingen geven, die degenen die deze houden of daaraan deelnemen in acht moeten nemen.

Artikel 7

De burgemeester kan aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of

levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan, indien:

- a. de vereiste kennisgeving niet is gedaan, of een verbod is gegeven;
- b. in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing;
- c. een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.