

Toetsing aan de vrijheid van godsdienst door de bestuursrechter

Mr. R. Ortlep¹

Trefwoorden: *Vrijheid van godsdienst. Geloofsuitvoering. Geloofsverkondiging. Klokgelui. Beperkingsclausulering. Algemene beperking. Leer van de redelijke uitleg. Toetsing bestuursrechter. Ambtshalve aanvulling rechtsgronden.*

In de onderhavige bijdrage staat de volgende vraag centraal: op welke wijze toetst de bestuursrechter aan de vrijheid van godsdienst en hanteert hij daar een consequente lijn in? Deze vraag is ontstaan naar aanleiding van enkele geruchtmakende zaken bij de bestuursrechter over de vrijheid van godsdienst. Hier wordt bedoeld op de zaak van op een dak van een woning aangebrachte witte dakpannen die gezamenlijk de tekst 'Jezus redt' vormden en de zaak van het klokgelui van de Heilige Margarita Maria Alacoquekerk in Tilburg. Nadat in paragraaf 2 een aantal algemene observaties zijn gemaakt over de jurisprudentie van de bestuursrechter waarin een inhoudelijke overweging is gewijd aan de vrijheid van godsdienst, wordt in paragraaf 3 die jurisprudentie per uitspraak besproken. In overeenstemming met de jurisprudentie wordt daarbij een – niet geheel zuiver – onderscheid gemaakt tussen geloofsuitvoeringen in algemene zin (paragraaf 3.1), geluidsversterkende apparatuur als geloofsverkondiging (paragraaf 3.2) en klokgelui (paragraaf 3.3). Paragraaf 4 sluit deze bijdrage af met een conclusie en een slotopmerking.

1. Inleiding

In de recente jurisprudentie van de bestuursrechter zijn er enkele geruchtmakende zaken geweest over de vrijheid van godsdienst.² Hier wordt bedoeld op de zaak van op een dak van een woning aangebrachte witte dakpannen die

gezamenlijk de tekst 'Jezus redt' vormden³ en de zaak van het klokgelui van de Heilige Margarita Maria Alacoquekerk in Tilburg⁴. Een zoektocht naar recente literatuur over op welke wijze de bestuursrechter toetst aan de vrijheid van godsdienst leverde weinig op.⁵ Dit vormde de aanleiding om in de onderhavige bijdrage de

1 Rolf Ortlep is verbonden aan het Montaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing van de Universiteit Utrecht

2 In de relevante juridische artikelen – 6 Gw en 9 EVRM – wordt naast de vrijheid van godsdienst ook de vrijheid van levensovertuiging beschermd. Verder is in het laatste artikel ook de vrijheid van geweten verankerd. In deze bijdrage wordt – gemakshalve – in de regel enkel gesproken van de vrijheid van godsdienst.

3 Vergelijk ABRvS 14 juli 2010, *Gst.* 2010, 77, m.nt. Teunissen; «JB» 2010/215, m.nt. Sanderink.

4 Vergelijk ABRvS 13 juli 2011, *AB* 2011, 333, m.nt. Bex-Reimer/Brouwer en Schilder; «JB» 2011/192, m.nt. Broeksteeg; *Gst.* 2012, 4, m.nt. Eftymiou. Zie EHRM 16 oktober 2012, *AB* 2013, 93, m.nt. Barkhuysen en Van Emmerik; «JB» 2013/2, m.nt. Broeksteeg; «EHC» 2013/68, m.nt. Overbeeke.

5 Een uitzondering is B.P. Vermeulen, 'Overkerken en minaretten', in: J.L.W. Broeksteeg en A.B. Terlouw (red.), *Overheid, recht en religie*, Deventer: Kluwer 2011, p. 53-73 inclusief verwijzingen.

volgende vraag te onderzoeken: op welke wijze toetst de bestuursrechter aan de vrijheid van godsdienst en hanteert hij daar een consequente lijn in? Het hanteren van een consequente lijn hangt samen met de motiveringsplicht van de (bestuurs)rechter. Deze plicht komt erop neer dat een rechterlijke beslissing door de motivering zowel voor procespartijen als voor derden controleerbaar en zo veel mogelijk aanvaardbaar en voorspelbaar dient te zijn.⁶ In de zojuist weergegeven vraag wordt gesproken van de 'bestuursrechter'. Dit dient genuanceerd te worden door de opmerking dat van de bestuursrechters in deze bijdrage hoofdzakelijk de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan bod komt. Het is blijkens de jurisprudentie ook voornamelijk die bestuursrechter in wiens uitspraken een inhoudelijke overweging is gewijd aan de vrijheid van godsdienst. Om de omvang van deze bijdrage te beperken is ervoor gekozen om de aandacht te vestigen op de recente jurisprudentie. Om dezelfde reden wordt in deze bijdrage niet ingegaan op de jurisprudentie van de vrijheid van godsdienst met betrekking tot het (Europese) vreemdelingenrecht.⁷ Een laatste opmerking over de afbakening ligt in het volgende. Zoals bekend is de vrijheid van godsdienst onder meer neergelegd in art. 6 Grondwet (hierna veelal: Gw) en in art. 9 van het Europees Ver-

drag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). In de onderhavige bijdrage wordt niet uitvoerig ingegaan op het verschil in reikwijdte en beperking van deze artikelen. Hierover is immers het nodige geschreven.⁸ De opbouw van deze bijdrage is als volgt. Nadat in paragraaf 2 een aantal algemene observaties zijn gemaakt over de jurisprudentie van de bestuursrechter waarin een inhoudelijke overweging is gewijd aan de vrijheid van godsdienst, wordt in paragraaf 3 die jurisprudentie per uitspraak besproken. In overeenstemming met de jurisprudentie wordt daarbij een – niet geheel zuiver – onderscheid gemaakt tussen geloofsuitvoeringen in algemene zin (paragraaf 3.1), geluidsversterkende apparatuur als geloofsverkondiging (paragraaf 3.2) en klokgelui (paragraaf 3.3). Paragraaf 4 sluit deze bijdrage af met een conclusie en een slotopmerking.⁹

2. Algemene observaties

Algemeen wordt aangenomen dat de toets aan de bescherming van een fundamenteel recht¹⁰ verloopt volgens een tweetrapsraket: valt een handeling onder de reikwijdte van een fundamenteel recht en zo ja, is een beperking van dat recht op een rechtsgeldige wijze geschied? De jurisprudentie van de bestuursrechter over de vrijheid van godsdienst kenmerkt zich door het feit dat de eerste vraag veelal impliciet wordt

6 Vergelijk J.C.A. de Poorter en H.J.Th.M. van Roosmalen, *Motivering bij rechtsvorming*, Den Haag: Raad van State 2009. Verder J.C.A. de Poorter, 'Rechtsvorming door de bestuursrechter. Over grenzen van de rechtsvormende taak, rechterlijke dialogen en de Grondwet', in: A. Kristic e.a. (red.), *Functie en betekenis van de Grondwet: een dialogisch perspectief*, Nijmegen: WLP 2011, p. 121-158; A. Hammerstein, 'De Afdeling bestuursrechtspraak als rechtsvormer', in: H.D. Tjeenk Willink e.a. (red.), *De Raad van State in perspectief*, Den Haag: BJu 2011, p. 325-339 inclusief verwijzingen.

7 Vergelijk bijvoorbeeld ABRvS 30 november 2012, «JV» 2013/46, m.nt. Spijkerboer.

8 Vergelijk bijvoorbeeld B.P. Vermeulenen B. Aarrass, 'De reikwijdte van de vrijheid van godsdienst in een pluriforme samenleving', in: A.J. Nieuwenhuis en C.M. Zoethout, *Rechtsstaat en religie*, Nijmegen: WLP 2009, p. 59-87 inclusief verwijzingen.

9 Deze bijdrage bouwt voor een deel voort op R. Ortlep, 'De bestuursrechter: toetsing aan artikel 9 EVRM', in: H.A. Post en G. van der Schyff (red.), *Artikel 9 EVRM in de Nederlandse rechtsorde*, Oisterwijk: WLP 2013.

10 Het begrip 'fundamenteel recht' wordt hier gebezigd als algemene noemer voor grondrechten en mensenrechten.

beantwoord, in de zin dat het beroep en de behandeling daarvan in de regel zijn gericht op de beantwoording van de tweede vraag. Uitspraken van de bestuursrechter waarin (uitgebreid) wordt besproken of een handeling onder de reikwijdte van de vrijheid van godsdienst valt, zijn relatief schaars.¹¹ Een recente uitzondering is te vinden in de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 21 februari 2008.¹² Hierin had appellant een beroep gedaan op art. 64, eerste lid en onder a, Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv), waarin kort gezegd is bepaald dat de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB)¹³ op verzoek wegens gemoedsbezwaren tegen één of meer volksverzekeringen of alle werknemersverzekeringen ontheffing kan verlenen. Appellant had zich concreet tot de SVB gewend met het verzoek om zich te laten registreren (of aanmerken) als gemoedsbezwaarde tegen de Zorgverzekeringswet. Daarbij had hij aangegeven vanuit zijn antroposofische levensovertuiging principiële bezwaren te hebben tegen een dergelijke vorm van verplichte verzekering. Nadat de Raad van Bestuur van de SVB¹⁴ dit verzoek bij besluit had afgewezen

en het bezwaar van appellant tegen dat besluit kennelijk ongegrond had verklaard, hetgeen bij de rechtbank stand hield, beriep de appellant zich in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep onder meer op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, waaronder het recht om daaraan praktisch toepassing te geven. Onder verwijzing van de bekende AOW-jurisprudentie¹⁵ overwoog de Raad dat art. 9, eerste lid, EVRM niet zo ver strekt:

‘[...] dat het een ieder in het algemeen zou vrijstaan aan een wettelijk voorschrift verbindende kracht te zijnen aanzien te ontzeggen op grond van een daartegen bij hem bestaand bezwaar ontleend aan zijn levensovertuiging. Het recht om praktische toepassing te geven aan een levensovertuiging ziet slechts op handelingen die naar hun aard in enigerlei vorm uitdrukking geven aan die levensovertuiging. Daarvan is te dezen geen sprake.’

Zoals in de inleiding is aangegeven, staat in deze bijdrage de vrijheid van godsdienst, zoals neergelegd in art. 6 Gw en art. 9 EVRM, centraal. Wanneer de jurisprudentie van de bestuursrechter over de vrijheid van godsdienst wordt gezien, valt op dat in de jurisprudentie over geloofsuitvoeringen in algemene zin, vergelijk paragraaf 3.1, meer een beroep wordt gedaan op art. 9 EVRM dan op art. 6 Gw. Een mogelijke verklaring is dat – naast het toetsingsverbod van art. 120 Gw – art. 9 EVRM een ruimere reikwijdte heeft en dat op sommige punten de beperkingsclausulering van dat artikel, vergelijk hieronder, meer bescherming voor de burger biedt dan art. 6 Gw.¹⁶ Evenwel biedt het laatstgenoemde artikel op één punt meer bescherming voor de burger wat betreft

11 Vergelijk bijvoorbeeld ARRvS 20 januari 1983, AB 1983, 389, m.nt. Goldschmidt; ARRvS 7 april 1983, AB 1983, 430, m.nt. Boon; CRvB 4 juni 1986, RSV 1987, 16; CRvB 17 november 1994, AB 1995, 322, m.nt. Hennekens; TAR 1995, 10, m.nt. Van Bijsterveld; ABRvS 5 januari 1996, AB 1996, 179, m.nt. Hofman; Gst. 7026, 2, m.nt. Brederveld; CRvB 23 mei 2000, RSV 2000, 175. Zie S. Zwemstra, *Bescherming van uitingsrechten door administratieve rechters*, Zwolle: Tjeenk Willink 1992, p. 376 e.v.; J.A. Peters en G. Boogaard, ‘De rechter en religieuze vragen’, in: A.J. Nieuwenhuis en C.M. Zoethout, *Rechtsstaat en religie*, Nijmegen: WLP 2009, p. 89-116, i.h.b. p. 93 e.v. inclusief verwijzingen.

12 CRvB 21 februari 2008, RSV 2008, 111.

13 Vergelijk art. 1, aanhef en onder d, Wet structuur uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI).

14 Vergelijk art. 6 Wet SUWI.

15 Vergelijk HR 13 april 1960, NJ 1960, 436, m.nt. Röling; BNB 1960, 222, m.nt. Hellema; HR 13 maart 1963, BNB 1963, 123, m.nt. Hellema; HR 26 april 2000, BNB 2000, 244, m.nt. Van Soest.

16 Vergelijk Vermeulen en Aarrass 2009, p. 72 e.v. inclusief verwijzingen.

de beperkingsclausulering dan die van art. 9 EVRM waar het gaat om de vrijheid van belijdenis van godsdienst binnen gebouwen en besloten plaatsen. Een beperking daarvan kan namelijk krachtens art. 6, eerste lid, Gw slechts bij wet in formele zin plaatsvinden; delegatie aan lagere organen dan de formele wetgever is niet toegestaan. Dit in tegenstelling tot de beperkingsclausulering van art. 9 EVRM, aangezien het dan gaat om het wetsbegrip *by law*, waaronder moet worden verstaan: recht in brede zin (daaronder bijvoorbeeld begrepen recht van lagere organen en ongeschreven rechtersrecht), mits het voldoet aan de eisen van *accessible* en *forseeable*.¹⁷ Gelet op dit verschil kan het zich voordoen dat de bestuursrechter binnen de feitelijke grondslag, in de situatie dat bij de vrijheid van belijdenis van godsdienst binnen gebouwen en besloten plaatsen alleen een beroep is gedaan op art. 9 EVRM, krachtens art. 8:69, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) verplicht is om de rechtsgrond met art. 6 Gw aan te vullen.¹⁸ Deze verplichting dient samen met art. 53 EVRM gezien te worden, waaruit volgt dat een bepaling uit de Grondwet voorrang heeft op een EVRM-bepaling als een bepaling uit de Grondwet meer bescherming voor de burger biedt. Daarbij zij benadrukt dat daar waar art. 9 EVRM meer bescherming voor de burger biedt dan art. 6 Gw, zoals op het punt van de noodzaak en proportionaliteit van de beperking, de bestuursrechter binnen de feitelijke grondslag bij enkel een beroep op het laatstgenoemde artikel, mede gelet op art. 94 Gw, krachtens art. 8:69, tweede

17 Vergelijk EHRM 26 april 1979, *NJ* 1980, 146, m.nt. Alkema (*Sunday Times*); EHRM 26 april 1991, *NJ* 1992, 455, m.nt. Dommering (*Ezelin*); EHRM 4 juni 2002, *AB* 2003, 19, m.nt. Brouwer en Schilder (*Landvreugd*).

18 Vergelijk impliciet ABRvS 14 juli 2010, *Gst.* 2010, 77, m.nt. Teunissen; «JB» 2010/215, m.nt. Sanderink. Zie daarentegen impliciet ABRvS 6 april 2005, *AB* 2005, 225, m.nt. Groothuijse en Ortlep; *Gst.* 2005, 79, m.nt. Teunissen.

lid, Awb de rechtsgrond dient aan te vullen met art. 9 EVRM.¹⁹

Een laatste algemene observatie die gemaakt kan worden, is dat het in de jurisprudentie van de bestuursrechter in de regel gaat om een algemene beperking van de vrijheid van godsdienst. Een dergelijke beperking is, anders dan een bijzondere (specifieke) beperking, niet specifiek op een fundamenteel recht gericht maar vloeit in een concreet geval voort uit een bepaalde toepassing van een rechtsregel.²⁰ In

19 Vergelijk T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, *Het EVRM en het Nederlandse bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 122; T. Barkhuysen, 'Het EVRM als integraal onderdeel van het Nederlands materiële bestuursrecht', in: T. Barkhuysen e.a., *De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht. VAR-reeks 132*, Den Haag: BJu 2004, p. 7-113, i.h.b. p. 97 inclusief verwijzingen. De jurisprudentie (ABRvS 3 januari 2013, *AB* 2013, 198, m.nt. Ortlep; ABRvS 2 april 2008, «JB» 2008/113) geeft in algemene zin het beeld dat de bestuursrechter binnen de feitelijke grondslag bij corresponderende verdragsbepalingen zich verplicht acht om krachtens art. 8:69, tweede lid, Awb de rechtsgronden aan te vullen.

20 Vergelijk M.C. Burkens, *Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1989, p. 113 e.v.; C.J.A.M. Kortmann, 'Grondrechten in de nieuwe grondwet: vijf jaren toepassing in wetgeving en rechtspraak', in: L. Heyde e.a., *Begrensdde vrijheid (Scheltens-bundel)*, Zwolle: Tjeenk Willink 1989, p. 234-235; B.P. Vermeulen, 'Algemene beperkingen, redelijke uitleg en redelijke toepassing van grondrechten', *RegelMaat* 1990, p. 78-85; S.C. den Dekker-van Bijsterveld, 'Gemeenten en algemene beperkingen van klassieke grondrechten', *Gst.* 6925 (1991), p. 382-386; B.P. Vermeulen, 'Beperking van grondrechten', in: J.B.J.M. ten Berge e.a. (red.), *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg (Burkens-bundel)*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, p. 1-34; Vermeulen onder ABRvS 3 december 1998, *AB* 2000, 291; L.F.M. Verhey, 'Het grondwettelijk

het kader van de Grondwetsherziening van 1983 heeft de regering de algemene beperking verworpen, in de zin dat een dergelijke beperking tevens gebaseerd dient te zijn op een grondwettelijke respectievelijk verdragsrechtelijke beperkingsclausule. Het in absolute zin vasthouden aan dat oordeel zou evenwel praktische belemmeringen opleveren, daar het eenvoudigweg onmogelijk is om alle inbreuken te baseren op een grondwettelijke respectievelijk verdragsrechtelijke beperkingsclausule. De regering heeft hier oog voor gehad, in de zin dat zij heeft aangegeven dat onder meer de leer van de redelijke uitleg uitkomst kan bieden. Bij deze leer wordt aangenomen dat een fundamenteel recht niet zo opgevat moet worden als zou het insluiten dat een bepaalde handeling die *in abstracto* binnen de reikwijdte van dat recht valt *in concreto* op ieder moment, overal en op elke wijze bescherming behoeft.²¹ Deze leer brengt, in het voorbeeld van de regering, mee dat het eisen van een vergunning en het stellen van brandveiligheidsvoorschriften voor een kerkgebouw niet als aantasting van de vrijheid van godsdienstuitoefening wordt uitgelegd.²² De hiervoor beschreven – door middel van de leer van de redelijke uitleg – praktische toepassing van de verwerping van de algemene beperking is al vroeg in de jurisprudentie van de bestuursrechter over art. 6 Gw tot uitdrukking geko-

men.²³ Dit gebeurt met de volgende redenering: hoewel een bepaalde aanvaarde maatschappelijke rechtsregel op zichzelf niet opgevat moet worden als een aantasting van de vrijheid van godsdienst, dient er oog te zijn voor het onwenselijke effect dat die rechtsregel een wezenlijk aspect van de uitoefening van dat fundamenteel recht aantast. Hierbij moet gedacht worden aan de situatie dat een bepaalde aanvaarde maatschappelijke rechtsregel het volledig onmogelijk maakt dat de vrijheid van godsdienst wordt uitgeoefend. Is dat het geval, dan zal het oordeel luiden dat een dergelijke rechtsregel *in concreto* een beperking van de vrijheid van godsdienst oplevert.²⁴ Ter illustratie van deze jurisprudentie kan worden gewezen op de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 16 juni 1993.²⁵ In de onderliggende casus had het college van burgemeester en wethouders (verweerders) afwijzend beschikt op het verzoek van appellante om ontheffing van de Geluidhinderverordening om tijdens het innemen van een standplaats op de plaatselijke markt geluidversterkende apparatuur te gebruiken. Appellante betrof een kerkgenootschap en richtte zich in het bijzonder op het publiekelijk uitdragen van haar boodschap. Met dat doel hield zij openbare manifestaties waarbij zij gebruikmaakte van geluidversterkende appa-

beperkingsstelsel: handhaving of herbezinning?', *NJCM-Bulletin* 2003, p. 216-232; F.H. van der Burg, 'Algemene grondrechtsbeperkingen in de multiculturele samenleving', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *Geschakeld recht (Alkema-bundel)*, Deventer: Kluwer 2009, p. 73-86 inclusief verwijzingen.

- 21 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3, p. 20-22. Vergelijk de bronnen genoemd in de vorige voetnoot.
- 22 *Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 6. Vergelijk ABRvS 25 januari 2001, *Gst.* 7140, 7, m.nt. Teunissen; *BR* 2001, p. 71, m.nt. Weerkamp.

- 23 Vergelijk Vz. ARRvS 17 augustus 1990, *AB* 1991, 44, m.nt. Boon; *Gst.* 6913, 3, m.nt. Brederveld; ARRvS 16 juni 1993, *AB* 1994, 424, m.nt. Riezebos; *Gst.* 6977, 3, m.nt. Brederveld; ABRvS 25 januari 2001, *Gst.* 7140, 7, m.nt. Teunissen; *BR* 2001, p. 71, m.nt. Weerkamp. Zie Vz. ARRvS 16 februari 1989, *AB* 1990, 9, m.nt. Boon; *Gst.* 6883, 11, m.nt. Teunissen; *AA* 1990, p. 398 e.v., m.nt. Akkermans; ABRvS 3 december 1998, *AB* 2000, 291, m.nt. Vermeulen.
- 24 Vergelijk C.A.J.M. Kortmann c.s., *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 373-374 en p. 439; Vermeulen 2011, p. 57 e.v.; Vermeulen en Aarrass 2009, p. 71 inclusief verwijzingen.
- 25 ARRvS 16 juni 1993, *AB* 1994, 424, m.nt. Riezebos; *Gst.* 6977, 3, m.nt. Brederveld.

tuur. Appellante beschouwde dit als een wezenlijk element van haar wijze van geloofsverkoondiging. In hoger beroep oordeelde de Afdeling rechtspraak van de Raad van State als volgt:

‘Het verbod [...] van de verordening in samenhang met de daarbij behorende [...] ontheffingsmogelijkheid is op zichzelf niet in strijd met het in artikel 6 Gw neergelegde recht van een ieder zijn godsdienst of levensovertuiging individueel of in gemeenschap met anderen vrij te belijden. Een redelijke uitleg van dit grondwetsartikel brengt met zich mee dat degenen die dit recht uitoefenen daarbij onderworpen zijn aan de bepalingen die in algemene zin zijn gesteld ter voorkoming of beperking van geluidhinder. Wanneer de toepassing van even genoemde ontheffingsmogelijkheid aan de orde komt voor het gebruik van geluidversterkende apparatuur ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging, zullen verweerders ervoor moeten waken niet een zodanig beperkt ontheffingsbeleid te voeren dat dit gaat functioneren als een grondrechtbeperking. Het gebruik van een geluidapparaat ten behoeve van godsdienst of levensovertuiging mag niet sterker aan banden worden gelegd dan met het oog op het voorkomen of beperken van geluidhinder strikt noodzakelijk is te achten.’

Hoewel de Afdeling rechtspraak van de Raad van State in deze uitspraak aldus door middel van de leer van de redelijke uitleg tot het oordeel kwam dat de Geluidhinderverordening op zichzelf niet in strijd was met de – in art. 6 Gw neergelegde – vrijheid van godsdienst, overwoog zij tevens dat het verbod van die verordening in samenhang met de daarbij behorende ontheffingsmogelijkheid niet zodanig moet zijn dat dit gaat functioneren als een grondrechtbeperking omdat de toepassing van die vrijheid volledig onmogelijk is. In casu was dat naar het oordeel van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State het geval, omdat het niet

vaststond dat de weigering om de ontheffing te verlenen strikt noodzakelijk was ter voorkoming of beperking van geluidhinder. Daarbij achtte zij van belang dat niet was gebleken dat verweerders hadden onderzocht of de gevreesde geluidoverlast ter plaatse niet voorkomen had kunnen worden door aan de ontheffing voorwaarden te verbinden met betrekking tot het maximale geluidniveau, de plaatsing van de geluidbronnen alsmede – eventueel – de frequentie en de tijden van gebruik van de apparatuur.

3 Jurisprudentie

3.1 *Beperking: geloofsuitvoeringen in algemene zin*

Jurisprudentie

De eerste uitspraak die hier besproken wordt, is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtpraak van de Raad van State van 6 april 2005.²⁶ Bij besluit had het college van burgemeester en wethouders de stichting ‘Vaders huis is moeders toevlucht’ (hierna: appellante) gelast de op het perceel aanwezige kruiswegstaties, kruis, poortpilaren, glazen kapel en kapeltoren af te breken en het gebruik van een deel van het perceel als parkeerplaats en van een kantoor op het perceel als kapel te beëindigen, een en ander onder oplegging van zeven afzonderlijke dwangsommen. Appellante stelde dat enige jaren geleden op het perceel Maria was verschenen. Dat perceel was sedertdien een bedevaartsoord dat jaarlijks door vele tienduizenden mensen werd bezocht. Voor de kruiswegstaties, de glazen kapel, de poortpilaren, het kruis en de kapeltoren was geen bouwvergunning verleend. Voorts was in strijd met het in de planvoorschriften neergelegde algemene gebruiksverbod gehandeld, aangezien het gebruik van het kantoor als kapel en van de parkeerplaats door de bezoekers daarvan moest

²⁶ ABRvS 6 april 2005, AB 2005, 225, m.nt. Groot-huijse en Ortlep; *Gst.* 2005, 79, m.nt. Teunissen.

worden aangemerkt als gebruik voor religieuze doeleinden en dat was niet in overeenstemming met de op het perceel rustende agrarische bestemming. In hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betoogde appellante dat de rechtbank had miskend dat de planvoorschriften buiten toepassing moesten worden gelaten, omdat deze een ontoelaatbare beperking betekende van de – in art. 9 EVRM neergelegde – vrijheid van godsdienst. Naar het oordeel van de Afdeling faalde dit betoog:

‘Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, betekent het feit dat een grondrecht in geding is, niet zonder meer dat de voorschriften van een bestemmingsplan ter zijde worden gesteld. Daarvoor is het volgende van belang. De planvoorschriften zijn niet gericht op regeling van de inhoud van de godsdienst of de wijze van belijden daarvan. Weliswaar kunnen zij de mogelijkheden om godsdienst te belijden inperken, doch dit vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat de planvoorschriften zijn gebaseerd op de WRO en noodzakelijk te achten zijn in een democratische samenleving ter bescherming van in lid 2 van artikel 9 EVRM genoemde belangen. De vrijheid van godsdienst of van belijden ervan wordt hierdoor niet in haar wezen aangetast, terwijl de mogelijke inperking evenredig is te achten aan de met de planvoorschriften mede beoogde, hiervoor bedoelde belangen. De bijzondere betekenis die naar de godsdienstige overtuiging van appellante aan de betrokken plaats toekomt, kan bij de planologische besluitvorming een rol spelen in de afweging ten opzichte van de hiervoor bedoelde belangen, doch noopt er op grond van het vorenstaande niet toe toepassing van de planologische voorschriften of optreden ter handhaving daarvan achterwege te laten.’

Hieruit kan worden afgeleid dat voor zover de planvoorschriften – ondanks het feit dat deze noodzakelijk zijn in een democratische samen-

leving ter bescherming van de in art. 9, tweede lid, EVRM genoemde belangen (welke dat in casu zijn wordt door de Afdeling niet genoemd) – het wezen van de vrijheid van godsdienst aantasten, deze buiten toepassing moeten blijven. Uit de in paragraaf 2 genoemde jurisprudentie over art. 6 Gw volgt dat het wezen van de vrijheid van godsdienst wordt aangetast indien een bepaalde weliswaar aanvaarde maatschappelijke rechtsregel de uitoefening van die vrijheid volledig onmogelijk maakt. Anders dan bijvoorbeeld in die jurisprudentie, komt in deze uitspraak van 6 april 2005 onvoldoende tot uitdrukking dat de Afdeling heeft getoetst of de uitoefening van de vrijheid van godsdienst volledig onmogelijk wordt gemaakt. De Afdeling volstaat met de overweging dat de bijzondere betekenis die naar de godsdienstige overtuiging van appellante aan de betrokken plaats toekomt (het verschijnen van Maria) alleen een rol speelt bij de planologische besluitvorming. Hiermee geeft de Afdeling onvoldoende gemotiveerd antwoord op de vraag of de belijdenis van de godsdienstige overtuiging – vanwege het plaatsgebonden karakter daarvan (het verschijnen van Maria) – door de planvoorschriften volledig onmogelijk wordt gemaakt.²⁷

De hierboven weergegeven vraag komt ook aan de orde in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 mei 2008.²⁸ Bij besluit had het college van burgemeester en wethouders de ‘Stichting Triumphant Faith Chapel’ (hierna: de stichting) onder aanzegging van bestuursdwang gelast het organiseren en houden van kerkdiensten en activiteiten voor jongeren of asielzoekers in het bedrijfspand op het perceel achterwege te laten dan wel te beëindigen en niet te hervatten en voorts het exploiteren van een opleidingscen-

²⁷ Vergelijk Teunissen onder ABRvS 14 juli 2010, *Gst.* 2010, 77; Groothuijse en Ortlep onder ABRvS 6 april 2005, *AB* 2005, 225.

²⁸ ABRvS 21 mei 2008, «JB» 2008/145. Vergelijk ABRvS 13 mei 2009, «JB» 2009/172.

trum op het perceel te beëindigen en niet te hervatten. Op grond van het bestemmingsplan rustte op het perceel de bestemming 'Handel en industrie'. Het gebruik waarop de last betrekking had, was strijdig met het krachtens de planvoorschriften toegestane gebruik en was derhalve in strijd met het gebruiksverbod. De stichting betoogde dat dit, wat betreft het gebruik van het op het perceel gelegen pand ten behoeve van het houden van kerkdiensten, buiten toepassing moest worden gelaten, aangezien dit een ontoelaatbare beperking inhield van de – door art. 9 EVRM gewaarborgde – vrijheid van godsdienst. In hoger beroep oordeelde de Afdeling als volgt:

'De rechtbank heeft terecht onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 6 april 2005 geoordeeld dat het feit dat een grondrecht in het geding is, niet zonder meer betekent dat het in [...] de planvoorschriften neergelegde gebruiksverbod ter zijde wordt gesteld. Daarvoor is van belang dat de planvoorschriften niet zijn gericht op regeling van de inhoud van de godsdienst of de wijze van belijden daarvan. De beperking door het gebruiksverbod van de rechten als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van het EVRM vindt haar grondslag in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) en de op grond van die wet, onder andere door het gemeentebestuur, nader vastgestelde regelgeving, daaronder begrepen een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 van de WRO. Zoals onder meer volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 24 maart 2004, zaaknr. 200306212/1, is het gebruiksverbod derhalve bij wet voorzien. Aangezien de beperking van de in artikel 9, eerste lid, van het EVRM neergelegde rechten door het gebruiksverbod ertoe strekt dat gronden met de bestemming 'Handel en industrie' overeenkomstig het bestemmingsplan worden gebruikt en aldus onder meer beoogt de vestigings- en uitbreidingsmogelijkheden van bedrijven op die gronden te beschermen, moet deze beperking worden

aangemerkt als noodzakelijk in het belang van de bescherming van de openbare orde en de rechten en vrijheden van anderen als bedoeld in het tweede lid van dat artikel. De beperking is voorts evenredig aan het ermee beoogde doel. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat ter zitting is gebleken dat binnen de gemeente [...] slechts beperkt ruimte aanwezig is voor de bestemming 'Handel en industrie'. Verder is van belang dat het college ter zitting onweersproken heeft gesteld dat binnen de gemeente locaties bestaan waar, al dan niet na het verlenen van vrijstelling van het betreffende bestemmingsplan, kerkdiensten gehouden kunnen worden en voorts dat de stichting heeft aangegeven dat zij het houden van kerkdiensten na het verlaten van het betrokken pand op andere locaties heeft kunnen voortzetten. Aldus maakt het [...] gebruiksverbod het houden van kerkdiensten [...] niet onmogelijk.'

Wat opvalt is dat de Afdeling, anders dan in de uitspraak van 6 april 2005, benoemt dat de planologische rechtsregel aangemerkt moet worden als noodzakelijk in het belang van de bescherming van de openbare orde en de rechten en vrijheden van anderen als bedoeld in art. 9, tweede lid, EVRM. Verder komt in deze uitspraak, anders dan in de uitspraak van 6 april 2005, voldoende tot uitdrukking dat de Afdeling toetst of de uitvoering van de planologische rechtsregel niet zodanig is dat dit gaat functioneren als een aantasting van de – door art. 9 EVRM gewaarborgde – vrijheid van godsdienst omdat de toepassing van die vrijheid volledig onmogelijk is.

De laatste uitspraak die hier besproken wordt, is de – reeds in de inleiding genoemde – uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 juli 2010.²⁹ Het geschil betrof op een dak van een woning aangebrachte witte dakpannen die gezamenlijk de

29 ABRvS 14 juli 2010, *Gst.* 2010, 77, m.nt. Teunissen; «JB» 2010/215, m.nt. Sanderink.

tekst 'Jezus redt' vormden. Het college van burgemeester en wethouders had appellant onder oplegging van een dwangsom gelast de witte dakpannen van het dak van de woning te verwijderen en verwijderd te houden en het dak in de oude staat te herstellen (hierna: het handhavingsbesluit). Dit met als onderbouwing dat er strijd was met de redelijke eisen van welstand als bedoeld in de art. 12 en 12a Woningwet en de daarop gebaseerde welstandsnota. Het college van burgemeester en wethouders stelde zich concreet op het standpunt dat de witte dakpannen een te groot contrast vormden met de andere op het dak aanwezige dakpannen en voorts met de kleur van de daken in de omgeving. Appellant betoogde dat het handhavingsbesluit onder meer strijd opleverde met de – door art. 10 EVRM gewaarborgde – vrijheid van meningsuiting en de – door art. 9 EVRM gewaarborgde – vrijheid van godsdienst. Ten aanzien van het beroep op het laatste recht oordeelde de Afdeling dat:

'[...] het handhavingsbesluit zich niet tegen de godsdienstige inhoud van de op het dak aangebrachte tekst keert, maar wel als gevolg heeft dat appellant aan deze vorm van godsdienstige uiting een einde moet maken. Derhalve moet worden beoordeeld of het handhavingsbesluit een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van godsdienst van appellant vormt, beoordeeld in het licht van de beperkingsvoorwaarden van het tweede lid van artikel 9 van het EVRM. Op grond van het tweede lid van artikel 9 van het EVRM kan een beperking van het in het eerste lid neergelegde recht worden gerechtvaardigd in het belang van bescherming van de openbare orde en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In dit verband verwijst de Afdeling naar het arrest van het EHRM van 24 september 2004 inzake Vergos tegen Griekenland, zaaknr. 65501/01 (par. 32) en naar haar uitspraken van 21 mei 2008 in zaaknr. 200706809/1 en van 13 mei 2009 in zaaknr. 200806137/1, waarin ten aanzien van

artikel 9 van het EVRM beperkende ruimtelijke ordeningsvoorschriften vanwege deze belangen gerechtvaardigd werden geacht.'

De Afdeling oordeelde dat het college van burgemeester en wethouders overeenkomstig art. 9, tweede lid, EVRM een beperking van het in het eerste lid gewaarborgde recht gerechtvaardigd heeft kunnen achten. Dit met als redenering dat de art. 12 en 12a Woningwet en de daarop gebaseerde welstandsnota aangemerkt kunnen worden als bij wet voorzien ex art. 9, tweede lid, EVRM. En voorts:

'Zoals hiervoor is overwogen, kunnen redelijke eisen van welstand worden aangemerkt als een belang waarvoor een beperking van het recht op grond van het tweede lid kan worden gerechtvaardigd vanwege het voorkomen van wanordelijkheden en om de rechten van anderen te beschermen. Nu het college het gebruik van de witte dakpannen in een mate als hier aan de orde, als een welstandsexces als bedoeld in de welstandsnota heeft kunnen aanmerken, komt de beperking volgens de Afdeling tegemoet aan een dringende maatschappelijke behoefte en staat deze in een redelijke verhouding tot het nagestreefde doel. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat bij de beoordeling van de noodzaak van de beperking aan de nationale autoriteiten bij afweging van de in de concrete zaak spelende belangen een zekere beoordelingsmarge toekomt. Het welstandsbelang vormt een reëel maatschappelijk belang. Ten slotte is relevant dat de beperking niet ziet op de inhoud van de uiting maar enkel op de concrete vorm en omvang en de beperking overigens in die zin gering is, dat aan appellant in ruime mate alternatieve verkondigingwijzen ter beschikking staan, bijvoorbeeld door het aanbrengen van de boodschap in een kleiner lettertype en in een minder opvallende kleur, dan wel op een ander deel van zijn onroerend goed.'

De Afdeling overwoog verder:

‘Voor zover het betoog van [appellant] ten aanzien van artikel 9 van het EVRM tevens moet worden aangemerkt als een beroep op artikel 6 van de Grondwet, overweegt de Afdeling dat van een verdergaande bescherming door dat artikel, naast hetgeen hiervoor reeds is besproken, geen sprake is. Zoals eerder is overwogen in onder meer de uitspraak van de ARRVs van 16 juni 1993 (AB 1994/424) staat artikel 6 van de Grondwet niet in de weg aan een algemene, niet de inhoud van de godsdienstige uiting betreffende regeling ten behoeve van onder meer de openbare orde. Wel dient de concrete toepassing van zo een regeling niet het gebruik van relevante uitingsmiddelen onmogelijk te maken (zie de uitspraak van de Afdeling van 5 januari 1996 (AB 1996/179)).’

Naar het oordeel van de Afdeling wordt met het handhavingsbesluit het gebruik van relevante uitingsmiddelen niet volledig onmogelijk gemaakt, nu er gebruik van enige betekenis overblijft. Meer specifiek betreft het handhavingsbesluit alleen het concrete gebruik en ziet het niet op mogelijk ander gebruik, zoals kleinere dan wel minder contrasterende vormen. In de marge zij opgemerkt dat nadien het college van burgemeester en wethouders en appellant een compromis hebben bereikt doordat de dakpannen die gezamenlijk de tekst ‘Jezus redt’ vormden een oranje kleur hebben gekregen en de letters van de tekst kleiner zijn gemaakt.³⁰

Tussenconclusie

In de jurisprudentie over geloofsuitvoeringen in algemene zin wordt bij de bestuursrechter meer een beroep gedaan op art. 9 EVRM dan op art. 6 Gw. In deze jurisprudentie staat, na de vaststelling dat een beperking niet gericht is op regeling van de inhoud van de godsdienst of de wijze van belijden daarvan, voorop dat een beperking *by law* is voorzien en aangemerkt 30 Zie Rb. Dordrecht 22 oktober 2010, ECLI:NL:RBDOR:2010:BO1410.

moet worden als noodzakelijk in het belang van de bescherming van de openbare orde en de rechten en vrijheden van anderen als bedoeld

in art. 9, tweede lid, EVRM. De kernvraag is vervolgens of een beperking het wezen van de vrijheid van godsdienst aantast. Daarvan is sprake indien een beperking de uitoefening van die vrijheid volledig onmogelijk maakt. Alleen in de uitspraak van 6 april 2005 gaf de bestuursrechter (de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) onvoldoende gemotiveerd antwoord op de vraag of de belijdenis van de godsdienstige overtuiging – vanwege het plaatsgebonden karakter daarvan (het verschijnen van Maria) – door de planvoorschriften volledig onmogelijk werd gemaakt.

3.2 Beperking: geluidsversterkende apparatuur als geloofsverkondiging

Jurisprudentie

In paragraaf 2 is opgemerkt dat art. 6 Gw op één punt meer bescherming voor de burger geeft wat betreft de beperkingsclausulering dan die van art. 9 EVRM waar het gaat om de vrijheid van belijdenis van godsdienst binnen gebouwen en besloten plaatsen. Een beperking daarvan kan namelijk krachtens art. 6 Gw slechts bij wet in formele zin plaatsvinden; delegatie aan lagere organen dan de formele wetgever is niet toegestaan. Volgens het tweede lid van art. 6 Gw is het daarentegen mogelijk dat de formele wetgever aan lagere overheden de bevoegdheid geeft om een beperking te stellen aan de uitoefening van godsdienst buiten gebouwen en besloten plaatsen, mits die beperking ter bescherming is van de gezondheid, het belang van het verkeer of ter bestrijding van wanorde-lijkheden. Benadrukt zij dat ter zake een specifieke delegerende formele wet noodzakelijk is. Aldus is bijvoorbeeld de formeel wettelijke grondslag van de bevoegdheid tot het vaststellen van autonome verordeningen te algemeen. Waarschijnlijk mede vanwege het laatste is in de jurisprudentie van de bestuursrechter tot

uitdrukking gekomen dat het gebruikmaken van geluidsversterkende apparatuur als geloofsverkloning een recht is dat met het recht op belijden (art. 6 Gw) en betogen (art. 9 Gw) verbonden (connex) is maar evenwel daarvan dient te worden onderscheiden en daaraan ondergeschikt moet worden geacht.³¹ Deze jurisprudentie vertoont, vergelijk hieronder, verwantschap met de volgende jurisprudentie over het verspreidingsrecht: Anders dan het kernrecht van vrijheid van meningsuiting, waar de grondwettelijke beperkingssystematiek integraal op van toepassing is (art. 7 Gw), kan het daaraan verbonden maar ondergeschikte verspreidingsrecht rechtsgeldig door een lagere overheid beperkt worden als de beperkende rechtsregel 1) geen betrekking heeft op de inhoud van een uiting³² en 2) niet zover gaat

dat een uiting volledig onmogelijk wordt gemaakt^{33 34}

Dat het gebruikmaken van geluidsversterkende apparatuur als geloofsverkloning een recht is dat met het recht op belijden (art. 6 Gw) en betogen (art. 9 Gw) verbonden (connex) is maar evenwel daarvan dient te worden onderscheiden en daaraan ondergeschikt moet worden geacht, is expliciet tot uitdrukking gekomen in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 januari 1996.³⁵ De Afdeling heeft daarin verder overwogen dat nu het een dergelijk connex recht betreft, een beperking daarvan weerslag kan hebben op de uitoefening van het recht op belijden (art. 6 Gw) en betogen (art. 9 Gw). Zij vervolgde:

‘Bij de besluitvorming over het opleggen van dergelijke beperkingen – waarvoor een gemeentelijke verordening in beginsel de grondslag kan bieden – zal een daarmee overeenstemmende mate van zorgvuldigheid in acht moeten worden genomen. Daarbij zal, mede ter eerbiediging van artikel 7, derde lid, Gw in elk geval op het volgende dienen te worden gelet:

a. De beperking van het connexe recht op geluidsversterking houdt geen verband met de inhoud van het belijden, van de vergadering of van de betoging.

31 Vergelijk ABRvS 5 januari 1996, *AB* 1996, 179, m.nt. Hofman; *Gst.* 7026, 2, m.nt. Brederveld; Vz. ABRvS 1 april 2010, *AB* 2010, 240, m.nt. Vlemminx. In relatief oude jurisprudentie komt dit minder expliciet tot uitdrukking. Vergelijk Vz. ARRvS 16 februari 1989, *AB* 1990, 9, m.nt. Boon; *Gst.* 6883, 11, m.nt. Teunissen; *AA* 1990, p. 398 e.v., m.nt. Akkermans; Vz. ARRvS 17 augustus 1990, *AB* 1991, 44, m.nt. Boon; *Gst.* 6913, 3, m.nt. Brederveld; ARRvS 15 juli 1991, *AB* 1992, 27, m.nt. Boon; *Gst.* 6931, 6, m.nt. Brederveld; ARRvS 16 juni 1993, *AB* 1994, 424, m.nt. Riezebos; *Gst.* 6977, 3, m.nt. Brederveld.

32 Vergelijk HR 28 november 1950, *NJ* 1951, 137; HR 28 november 1950, *NJ* 1951, 138, m.nt. Pompe; HR 21 januari 1986, *NJ* 1986, 441, m.nt. Van Veen; *AB* 1986, 572, m.nt. Alkema; HR 10 november 1992, *NJ* 1993, 197, m.nt. 't Hart; HR 9 februari 1993, *NJ* 1993, 646; HR 21 maart 2000, *NJ* 2000, 482, m.nt. Boon.

33 Vergelijk HR 17 maart 1953, *NJ* 1953, 389, m.nt. Röling; HR 2 oktober 1979, *NJ* 1980, 105, m.nt. Scheltema; HR 13 januari 1981, *NJ* 1981, 254; HR 28 juni 1983, *NJ* 1984, 64; HR 26 januari 1993, *NJ* 1993, 534.

34 Vergelijk F.H. Kistenkas, *Vrije straatcommunicatie*, Deventer: Kluwer 1989, p. 18 e.v.; Zwemstra 1992, p. 214 e.v.; R.E. de Winter, *De heersende leer: honderd jaar verspreidingsjurisprudentie: 1892-1992*, Den Haag: Sdu 1993, p. 106 e.v. inclusief verwijzingen.

35 ABRvS 5 januari 1996, *AB* 1996, 179, m.nt. Hofman; *Gst.* 7026, 2, m.nt. Brederveld.

b. De beperking is noodzakelijk met het oog op de belangen die de wettelijke regeling waarop de beperking rust, beoogt te dienen en ze gaat niet verder dan met het oog op de bescherming van die belangen strikt nodig is.

c. De beperking gaat niet zo ver dat van het connexe recht geen gebruik van betekenis overblijft.

Naar deze uitspraak van 5 januari 1996 heeft de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verwezen in zijn uitspraak van 1 april 2010.³⁶ Het geschil betrof in een kerkgebouw gehouden kerkdiensten waarbij van geluidversterking gebruik werd gemaakt – zoals zingen en spreken door een microfoon en gebruik van onder meer een keyboard – alsmede ten aanzien van de in het kerkgebouw gehouden voorbereidende bijeenkomsten ten behoeve van het oefenen door zangkoren en organisten – waarbij eveneens van bedoelde vormen van geluidversterking gebruik werd gemaakt. Bij besluit heeft het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot het kerkgebouw, wegens overtreding van onder meer art. 2.17 Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit)³⁷, aan het Kerkgenootschap Leger des Heils een last onder dwangsom opgelegd. Volgens art. 2.17 Activiteitenbesluit mag het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau op een gevel van gevoelige gebouwen niet meer bedragen dan 50, 45 en 40 dB(A) in onderscheidenlijk de dag-, avond- en nachtperiode. Voorts mag het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau in aanpandige gevoelige gebouwen niet meer bedragen dan 35, 30 en 25 dB(A) in onderscheidenlijk de dag-, avond- en nachtperiode. In art. 2.18, eerste lid en onder c, Activiteitenbesluit is de volgende uitzondering opgenomen. Bij het bepalen van de geluidsniveaus, als bedoeld in art. 2.17 Activiteitenbesluit, blijft buiten

36 Vz. ABRvS 1 april 2010, *AB* 2010, 240, m.nt. Vlemminx.

37 Besluit van 19 oktober 2007, *Stb.* 2007, 415.

beschouwing: het geluid ten behoeve van het oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging of het bijwonen van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en lijkplechtigheden, alsmede geluid in verband met het houden van deze bijeenkomsten of plechtigheden. In de nota van toelichting daarop is over deze uitzondering het volgende gezegd:

‘In de Grondwet is bepaald dat ieder het recht heeft zijn godsdienst of levensovertuiging individueel of in gemeenschap met anderen vrij te belijden. Wel kunnen volgens de Grondwet regels worden gesteld ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. In de Wet openbare manifestaties is aangegeven dat klokgelui in verband met de godsdienstige, levensbeschouwelijke of lijkplechtigheden is toegestaan en dat de gemeenteraad ter zake regels kan stellen. Het samenstel van beide regelingen wordt geacht het geëigende kader [te zijn] en verdient de voorkeur boven regulering in dit besluit.’³⁸

In het verzoekschrift bij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betoogde het Kerkgenootschap Leger des Heils dat deze uitzondering is dit geval van toepassing was. De Voorzitter ging hier niet in mee en overwoog als volgt:

‘Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 januari 1996 in zaaknr. R03903668; *AB* 1996/179) is het gebruikmaken van geluidversterkende apparatuur een aan het in artikel 6 van de Grondwet beschermde recht verbonden (connexe) recht op geluidversterking. Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat het

38 NvT bij het besluit van 19 oktober 2007, *Stb.* 2007, 415, p. 206. Vergelijk ABRvS 13 juli 2011, *AB* 2011, 333, m.nt. Bex-Reimer/Brouwer en Schilder; «JB» 2011/192, m.nt. Broeksteeg; *Gst.* 2012, 4, m.nt. Efhymiou.

connexe recht op geluidversterking als zodanig aan het in artikel 6 van de Grondwet beschermde recht ondergeschikt is en daarvan dient te worden onderscheiden. Nu het recht op geluidversterking als connex recht niet rechtstreeks onder de bescherming van artikel 6 van de Grondwet valt, ziet de voorzitter in de tekst van artikel 2.18, eerste lid en onder c, Activiteitenbesluit en in de nota van toelichting onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de wetgever heeft bedoeld dat de in die bepaling vervatte uitzondering mede ziet op geluidversterking tijdens kerkdiensten. Evenmin ziet de voorzitter voldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de in die bepaling vervatte uitzondering mede ziet op voorbereidende bijeenkomsten. Het college heeft zich derhalve terecht op het standpunt gesteld dat de in artikel 2.17 Activiteitenbesluit gestelde geluidnormen mede op het versterkte geluid tijdens kerkdiensten en voorbereidende bijeenkomsten van toepassing zijn.⁷

De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State overwoog vervolgens dat uit de verrichte geluidmetingen bleek dat de in art. 2.17 Activiteitenbesluit gestelde geluidnormen overschreden waren en concludeerde dat er vanwege die overschrijding door het college van burgemeester en wethouders handhavend opgetreden kon worden. Geconstateerd wordt dat de Voorzitter van de Afdeling de drie cumulatieve voorwaarden uit de hierboven besproken uitspraak van 5 januari 1996 niet tot uitdrukking brengt. Voor het feit dat deze drie cumulatieve voorwaarden niet genoemd zijn, is geen legitieme verklaring dat art. 2.17 Activiteitenbesluit van toepassing is; te meer niet daar uit de nota van toelichting op het Activiteitenbesluit kan worden opgemaakt, zoals hierboven is weergegeven, dat het op het punt van de vrijheid van godsdienst geen regulering bevat.

Tussenconclusie

In de jurisprudentie van de bestuursrechter komt naar voren dat het gebruikmaken van geluidsversterkende apparatuur als geloofsverkundiging een recht is dat met het recht op belijden (art. 6 Gw) en betogen (art. 9 Gw) verbonden (connex) is maar evenwel daarvan dient te worden onderscheiden en daaraan ondergeschikt moet worden geacht. Dat connexe recht kan rechtsgeldig door (bijvoorbeeld) een lagere overheid worden beperkt als een beperkende rechtsregel 1) geen betrekking heeft op de inhoud van een geloofsuiting, 2) niet zover gaat dat een geloofsuiting volledig onmogelijk wordt gemaakt en 3) niet verder gaat dan met het oog op de te beschermen belangen strikt noodzakelijk is.³⁹ Van de eerste twee voorwaarden ligt het zwaartepunt op de tweede voorwaarde: kernvraag daarbij is of een beperking het wezen van de vrijheid van godsdienst aantast, in de zin of een beperking de uitoefening van die vrijheid volledig onmogelijk maakt. Deze twee voorwaarden en kernvraag komen overeen met de – in paragraaf 3.1 besproken – jurisprudentie over geloofsuitoefeningen in algemene zin. De derde voorwaarde dat een beperkende rechtsregel niet verder gaat dan met het oog op de te beschermen belangen strikt noodzakelijk is, is waarschijnlijk ontleend aan de eis van noodzakelijkheid en proportionaliteit van de beperkingsclausulering onder het EVRM. Hiermee lijkt de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State uitdrukking te hebben gegeven aan de gedachte dat onderdelen van de verschillende beperkingsclausuleringen gecumuleerd moeten worden naar gelang ze meer bescherming voor de burger geven.⁴⁰

³⁹ Vergelijk voor deze laatste voorwaarde tevens ARRvS 16 juni 1993, AB 1994, 424, m.nt. Riezebos; Gst. 6977, 3, m.nt. Brederveld.

⁴⁰ Vergelijk Vlemminx onder Vz. ABRvS 1 april 2010, AB 2010, 240.

3.3 *Beperking: klokgelui*

Jurisprudentie

De in de vorige paragraaf besproken jurisprudentie van de bestuursrechter over het recht van geluidsversterkende apparatuur als geloofsverkundiging is niet van toepassing op klokgelui.⁴¹ Volgens de regering zullen vormen van klokgelui veelal als door art. 6 Gw beschermde uitingen aangemerkt worden.⁴² Het betreft dus niet een aan dat artikel verbonden (connex) recht.⁴³ In de vorige paragraaf is opgemerkt dat het blijken het tweede lid van art. 6 Gw mogelijk is dat de formele wetgever aan lagere overheden de bevoegdheid geeft om een beperking te stellen aan de uitoefening van godsdienst buiten gebouwen en besloten plaatsen, mits die beperking ter bescherming is van de gezondheid, het belang van het verkeer of ter bestrijding van wanordelijkheden. Benadrukt is dat ter zake een specifieke delegerende formele wet noodzakelijk is. Het bekendste voorbeeld hiervan is de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom). Art. 10 van deze wet luidt als volgt:

‘Klokgelui ter gelegenheid van godsdienstige en levensbeschouwelijke plechtigheden en lijkplechtigheden, alsmede oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, zijn toegestaan. De gemeenteraad is bevoegd ter zake regels te stellen met betrekking tot duur en geluidsniveau.’

Om discussies op plaatselijk niveau over de precieze reikwijdte van art. 6 Gw te voorkomen is in art. 10 Wom neergelegd dat de daar genoem-

de uitingen zijn toegestaan.⁴⁴ Het geluidsniveau van het klokgelui dient evenwel binnen redelijke grenzen te blijven. Hiermee komt de – in paragraaf 2 besproken – leer van de redelijke uitleg tot uitdrukking, in de zin dat art. 6 Gw niet de vrijheid tot klokgelui van elke duur en geluidsvolume insluit. Tegen onverhoopte uitwassen (excessen) wat betreft duur of geluidsniveau van klokgelui zal, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en behoeften, volgens de tweede volzin van art. 10 Wom door de gemeenteraad regulerend kunnen worden opgetreden.⁴⁵ Onder regulerend optreden wat betreft duur of geluidsniveau van klokgelui dient mede begrepen te worden: het vaststellen van de gelegenheden en tijdstippen waarop klokgelui zal plaatsvinden.⁴⁶ Art. 10 Wom laat daarbij de vrijheid bestaan om klokgelui voor andere belangen dan die genoemd in art. 6, tweede lid, Gw te beperken.⁴⁷ Hiermee in overeenstemming heeft de Afdeling bestuursrechtpraak van de Raad van State in haar uitspraak van 27 oktober 1994⁴⁸ bepaald dat art. 10 Wom er niet aan in de weg staat om in het kader van de (in die zaak geldende) Hinderwet aan een inrichting vergunningvoorschriften op te leggen met betrekking tot het door een kerkklok voortgebrachte geluid. Evenwel mochten die niet zo ver gaan dat het gebruik van een klok daardoor illusoir werd gemaakt of onnodig werd beperkt.

De uitspraak die in de onderhavige paragraaf centraal staat is de – reeds in de inleiding

41 Hieronder valt bijvoorbeeld mede het oproepen tot het belijden van godsdienst, zoals de oproep van een imam vanuit de minaret van een moskee (vergelijk Vermeulen 2011, p. 60-61). Gemakshalve wordt hier in de regel gesproken van klokgelui.

42 *Kamerstukken II* 1987/88, 19 427, nr. 21, p. 1-2.

43 Vergelijk Efthymiou onder ABRvS 13 juli 2011, *Gst.* 2012, 4.

44 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 25;

Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 21;

Kamerstukken II 1987/88, 19 427, nr. 21, p. 2.

45 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 25;

Kamerstukken II 1987/88, 19 427, nr. 21, p. 2.

46 *Kamerstukken II* 1986/87, 19 427, nr. 8, p. 8.

47 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 25;

Kamerstukken II 1986/87, 19 427, nr. 8, p. 8;

Kamerstukken II 1987/88, 19 427, nr. 21, p. 3.

48 ABRvS 27 oktober 1994, *Gst.* 7005, 5, m.nt. Brederveld.

genoemde – uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 juli 2011.⁴⁹ Het geschil betrof het klokgelui van de Heilige Margarieta Maria Alacoquekerk in Tilburg. Op grond van art. 109a Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) is het verboden om van 23:00 uur tot 07:30 uur door middel van klokgelui dan wel op andere wijze op te roepen tot gebed, in de zin van art. 10 Wom, met een geluidsniveau dat meer dan 10dB(A) ligt boven de normen uit het – in paragraaf 3.2.1 besproken – Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer⁵⁰ en meer dan 10 dB(A) boven het referentieniveau van de omgeving. Bij besluit had het college van burgemeester en wethouders de pastoor van deze kerk een last onder dwangsom opgelegd, inhoudende dat hij het klokgelui van de kerk diende te staken en gestaakt te houden voor zover dit meer geluid veroorzaakte dan op grond van art. 109a APV was toegestaan. Dit besluit was ingegeven door het feit dat de pastoor dagelijks om 7:30 uur de ochtendmis opdroeg en in lijn daarmee om 7:15 uur de kerkklokken luidde. Hierover had het college van burgemeester en wethouders klachten van omwonenden gekregen. Het betoog van de pastoor in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State had als strekking

49 ABRvS 13 juli 2011, AB 2011, 333, m.nt. Bex-Reimer/Brouwer en Schilder; «JB» 2011/192, m.nt. Broeksteeg; *Gst.* 2012, 4, m.nt. Eftymiou. Zie over de voorgeschiedenis Rb. Breda 26 november 2007, «JM» 2008/16, m.nt. De Graaf; Rb. Breda 20 oktober 2010, ECLI:NL:RBBRE:2010:BO1112. Verder Vermeulen 2011, p. 61 e.v.. De ontvankelijkheidsbeslissing in deze zaak bij het EHRM (16 oktober 2012, AB 2013, 93, m.nt. Barkhuysen en Van Emmerik; «JB» 2013/2, m.nt. Broeksteeg; «EHRC» 2013/68, m.nt. Overbeeke) wordt – gelet op het feit dat in deze bijdrage de bestuursrechter centraal staat – buiten beschouwing gelaten.

50 De bespreking van de ABRvS van dit besluit kan hier achterwege blijven.

dat art. 109a APV onverbindend is, onder meer omdat in strijd met art. 10 Wom niet was gemotiveerd wat de noodzaak was om de beperking van het geluidsniveau vast te stellen voor een periode die duurde van 23:00 uur tot 7:30 uur en de lengte van dit tijdvak het oproepen tot het belijden van godsdienst illusoir maakte althans onnodig beperkte. Daarenboven wees de pastoor erop dat het dempen van het klokgelui een onevenredige inspanning van hem vergde. De Afdeling ging hier niet in mee en overwoog als volgt:

‘Artikel 10, tweede volzin, van de Wom bevestigt dat de gemeenteraad krachtens zijn autonome regelgevende bevoegdheid regels kan stellen met betrekking tot de duur en het geluidsniveau van klokgelui ter gelegenheid van oproepen tot het belijden van godsdienst. Zoals uit de geschiedenis van de totstandkoming van die bepaling blijkt, maakt deze vorm van klokgelui deel uit van de liturgie en kan deze als een door artikel 6 van de Grondwet beschermde uiting tot het belijden van godsdienst worden aangemerkt. De in artikel 10, tweede volzin, omschreven bevoegdheid moet niet worden opgevat als grondslag om het in artikel 6 van de Grondwet gewaarborgde recht tot het vrij belijden van godsdienst te beperken. Redelijke uitleg van dit grondwetsartikel brengt met zich dat dit recht niet de vrijheid tot kerkklokgelui van elke duur en met elk geluidsvolume impliceert. De in artikel 10, tweede volzin, van de Wom omschreven bevoegdheid dient ertoe om excessen wat duur of geluidsvolume betreft te voorkomen. De met het oog daarop tot stand gebrachte gemeentelijke regelgeving kan, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en behoeften, worden afgestemd op de gelegenheden en tijdstippen waarop het klokgelui zal plaatsvinden. Dergelijke regulering van duur en geluidsniveau binnen redelijke grenzen, welke er niet toe leidt dat geen gebruik van betekenis om de klok te luiden meer ressteert, moet geacht worden de vrijheid van gods-

dienst niet te beperken (*Kamerstukken II* 1985/86, 19427, nr. 3, p. 25; *Kamerstukken II* 1987/88, 19427, nr. 21 en nr. 8, p. 8 en *Handelingen II* 1987/88, p. 48-49).⁵¹

De Afdeling overwoog verder:

‘[...] dat de raad niet in strijd met artikel 10, tweede volzin, van de Wom handelt door het geluidsniveau van het klokgelui voor een deel van het etmaal aan banden te leggen. Uit de toelichting op artikel 109a van de APV blijkt dat de raad heeft gekozen om het in die bepaling opgenomen verbod te laten duren van 23:00 uur tot 7:30 uur, omdat dit de periode is waarin de meeste mensen nachtrust genieten. Deze nachtrust kan worden verstoord wanneer op luide wijze wordt opgeroepen tot gebed. Aangezien deze oproep een uiting is van ieders recht om zijn godsdienst vrij te belijden, moet enige overlast worden geaccepteerd en geldt het verbod alleen voor excessieve vormen van geluidsoverlast met een geluidsniveau dat meer dan 10 dB(A) boven de normen van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit en meer dan 10 dB(A) boven het omgevingsgeluid uitkomt, aldus de raad. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee voldoende gemotiveerd waarom voor de betrokken periode is gekozen en heeft de raad na afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot vaststelling van de periode waarin het geluidsniveau is beperkt kunnen komen. Dat met minder luid klokgelui een kleiner deel van de parochianen voor de ochtendmis van 7:30 uur kan worden bereikt dan zonder die beperking en dat het dempen van het geluidsniveau van de klokken op praktische bezwaren stuit, leidt niet tot het oordeel dat geen gebruik van enige betekenis van de klokken resteert. In dit verband heeft de rechtbank terecht overwogen dat artikel 109a van de APV de mogelijkheid tot het belijden van godsdienst niet illusoir maakt, aangezien die bepaling het luiden van de klokken vóór 7:30 uur niet onmogelijk maakt en tussen 7:30 uur en 23:00 uur

geen beperking geldt voor het geluidsniveau van het klokgelui.’

Aan het begin van deze paragraaf is besproken dat in art. 10 Wom de leer van de redelijke uitleg tot uitdrukking komt, in de zin dat art. 6 Gw niet de vrijheid tot klokgelui van elke duur en geluidsvolume insluit. Tegen onverhoopte uitwassen (excessen) wat betreft duur of geluidsniveau van klokgelui zal, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en behoeften, volgens de tweede volzin van art. 10 Wom door de gemeenteraad regulerend kunnen worden opgetreden. Onder regulerend optreden wat betreft duur of geluidsniveau van klokgelui dient mede begrepen te worden: het vaststellen van de gelegenheden en tijdstippen waarop klokgelui zal plaatsvinden. Art. 10 Wom laat daarbij de vrijheid bestaan om klokgelui voor andere belangen dan die genoemd in art. 6, tweede lid, Gw te beperken. Het voorgaande is in deze uitspraak bevestigd. De leer van de redelijke uitleg brengt mee dat onverhoopte uitwassen (excessen) wat betreft duur of geluidsniveau van klokgelui, daaronder mede begrepen de gelegenheden en tijdstippen waarop klokgelui zal plaatsvinden, door de gemeenteraad gereguleerd kan worden. Daarvoor hoeft niet voldaan te worden aan de beperkingsclausule van art. 6 Gw; de regulering (beperking) kan geschieden op grond van de autonome verordeningbevoegdheid van de gemeenteraad.⁵¹ Als voorwaarde geldt, vergelijk ook de hierboven genoemde uitspraak van 27 oktober 1994, dat de beperking niet zo ver gaat dat het gebruik van een klok illusoir wordt gemaakt of onnodig wordt beperkt. Opvallend aan de uitspraak van 13 juli 2011, althans op het eerste gezicht, is dat de leer van de redelijke uitleg niet wordt ingezet jegens een algemene maar een bijzondere (specifieke) beperking van de vrijheid van godsdienst. Niet ontkend kan immers worden dat

⁵¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 25; *Kamerstukken II* 1987/88, 19 427, nr. 21, p. 2-3. Zie Vermeulen 2011, p. 61.

art. 109a APV specifiek op een beperking van die vrijheid is gericht.⁵² In paragraaf 2 is behandeld dat naar het oordeel van de regering – ten tijde van de Grondwetsherziening van 1983 – de leer van de redelijke uitleg praktische toepassing kan geven aan de verwerping van de algemene beperking. Een overtuigend argument om deze leer niet toe te passen daar waar het een bijzondere (specifieke) beperking van een fundamenteel recht betreft, is niet voorhanden. Deze leer is ‘slechts’ een argumentatietechniek waarbij aangenomen wordt dat een fundamenteel recht niet zo opgevat moet worden als zou het insluiten dat een bepaalde handeling die *in abstracto* binnen de reikwijdte van dat recht valt *in concreto* op ieder moment, overal en op elke wijze bescherming behoeft.

Tussenconclusie

De in paragraaf 3.2 besproken jurisprudentie van de bestuursrechter over het recht van geluidsversterkende apparatuur als geloofsverkundiging is niet van toepassing op klokgelui. Het betreft dus niet een aan dat artikel verbonden (connex) recht. Voor de jurisprudentie over klokgelui is – naast art. 6 Gw – art. 10 Wom van belang. Tegen onverhoopte uitwassen (excessen) wat betreft duur of geluidsniveau van klokgelui, daaronder mede begrepen de gelegenheden en tijdstippen waarop klokgelui gaat plaatsvinden, zal, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en behoeften, volgens de tweede volzin van art. 10 Wom door de gemeenteraad regulerend kunnen worden opgetreden. Dit artikel laat daarbij de vrijheid bestaan om klokgelui voor andere belangen dan die genoemd in art. 6, tweede lid, Gw te beperken. De leer van de redelijke uitleg brengt mee dat onverhoopte uitwassen (excessen) wat betreft duur of geluidsniveau van klokgelui, daaronder mede begrepen de gelegenheden en tijdstippen waarop klokgelui zal plaatsvinden, door de gemeenteraad gereguleerd kunnen worden. Daarvoor hoeft niet voldaan te worden

⁵² Vergelijk Brouwer en Schilder onder ABRvS 13 juli 2011, AB 2011, 333.

aan de beperkingsclausule van art. 6 Gw; de regulering (beperking) kan geschieden op grond van de autonome verordeningbevoegdheid van de gemeenteraad. Als voorwaarde geldt dat de beperking niet zo ver gaat dat het gebruik van een klok illusoir wordt gemaakt of onnodig wordt beperkt.

4 Conclusie en slotopmerking

Zoals in de inleiding is weergegeven, stond in deze bijdrage de volgende vraag centraal: op welke wijze toetst de bestuursrechter aan de vrijheid van godsdienst en hanteert hij daar een consequente lijn in? De laatste vraag kan in algemene zin positief worden beantwoord. In de jurisprudentie over geloofsuitvoeringen in algemene zin, geluidsversterkende apparatuur als geloofsverkundiging en klokgelui is de kernvraag of een beperking het wezen van de vrijheid van godsdienst aantast; daarvan is sprake indien een beperking de uitoefening van die vrijheid volledig onmogelijk maakt. Deze kernvraag verschilt niet naar gelang art. 6 Gw – al dan niet in combinatie met art. 10 Wom – of art. 9 EVRM in het geding is. Een verschil is evenwel te benoemen. De toetsing aan art. 6 Gw – al dan niet in combinatie met art. 10 Wom – houdt in dat de bestuursrechter door middel van de leer van de redelijke uitleg in beginsel tot de conclusie komt dat een bepaalde aanvaarde maatschappelijke rechtsregel geen aantasting is van de vrijheid van godsdienst en dus geen beperking oplevert. In de jurisprudentie van de bestuursrechter over art. 9 EVRM⁵³ komt daarentegen tot uitdrukking dat de bestuursrechter juist als uitgangspunt neemt dat een bepaalde aanvaarde maatschappelijke rechtsregel een beperking van de vrijheid van godsdienst is en zich richt op de vraag of die beperking voldoet aan de beperkingsclausule van art. 9, tweede lid, EVRM. Hoewel er dus op

⁵³ Vergelijk – naast de in paragraaf 3.1 besproken jurisprudentie ook – CBB 25 juni 2009, AB 2009, 324, m.nt. Sewandono. Zie verder reeds ARRvS 15 juli 1991, Gst. 6936, 9, m.nt. Teunissen.

dat punt sprake is van een verschil van toetsing is de grondgedachte dezelfde, te weten dat het voor de maatschappij praktische belemmeringen zou opleveren om bij een algemene beperking van de vrijheid van godsdienst als uitgangspunt te nemen dat die vrijheid wordt aangetast. Daar waar voor de bestuursrechter bij art. 6 Gw – al dan niet in combinatie met art. 10 Wom – de ontsnappingsroute de leer van de redelijke uitleg is (de vraag of een handeling onder de reikwijdte valt), heeft de bestuursrechter bij art. 9 EVRM als ontsnappingsroute de afweging van belangen (de vraag of een beperking op een rechtsgeldige wijze is geschied).⁵⁴ Niet alleen bij een algemene maar ook bij een bijzondere (specifieke) beperking van de vrijheid van godsdienst kan de leer van de redelijke uitleg worden ingezet. Deze leer is ‘slechts’ een argumentatietechniek waarbij aangenomen wordt dat een fundamenteel recht niet zo opgevat moet worden als zou het insluiten dat een bepaalde handeling die *in abstracto* binnen de reikwijdte van dat recht valt *in concreto* op ieder moment, overal en op elke wijze bescherming behoeft.

In de jurisprudentie van de bestuursrechter over geluidsversterkende apparatuur als geloofsverkundiging komt niet alleen naar voren dat een beperkende rechtsregel geen betrekking mag hebben op de inhoud van een geloofsuiting en niet zover mag gaan dat een geloofsuiting volledig onmogelijk wordt gemaakt, maar tevens dat een beperking niet verder gaat dan met het oog op de te beschermen belangen strikt noodzakelijk is. Deze laatste voorwaarde is waarschijnlijk ontleend aan de eis van noodzakelijkheid en proportionaliteit van de beperkingsclausulering onder het EVRM. Hiermee lijkt uitdrukking te zijn gegeven aan de gedachte dat onderdelen van de verschillende beperkingsclausuleringen gecumuleerd moeten worden naar gelang dat meer bescherming voor de burger geeft.

⁵⁴ Vergelijk Vermeulen 2011, p. 65-66.